

Till statsrådet Ylva Johansson

Den 30 juni 2014 beslutade Arbetsmarknadsdepartementet att tillsätta en utredning för att utreda förutsättningarna för matchningsanställningen (A 2014:D). Enligt direktivet (Bilaga 1) ska utredaren utreda förutsättningarna för en i tid och omfattning begränsad verksamhet, matchningsanställningar, som skulle kunna utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Utredaren ska även lämna förslag på lämpliga former för en eventuell verksamhet på längre sikt. Uppdraget ska slutredovisas 1 mars 2015.

Som utredare förordnades från och med den 30 juni 2014 Anders Lago. Som ämnessakkunniga i utredningen anställdes fr.o.m. 1 september 2014 Departementssekreterare Marie Gartell, fr.o.m. 15 september 2014 anställdes Utredaren Hanna Wallinder och fd. bitr. GD Arbetsförmedlingen Lena Liljebäck (halvtid) i utredningen. Utredningen har anlitat Setterwalls advokatbyrå för juridisk kompetens. Yvonne Thorsén, Arbetsförmedlingen, har biträtt utredningen. Utredningen har vidare biträts av en referensgrupp inom regeringskansliet. I referensgruppen har följande personer deltagit. Petra Capelle (ersatte Pontus Ringborg), och Mira Hjelm Östh, Arbetsmarknadsdepartementet. Katarina Richardson, Anna-Karin Jansson, Leif Ljungqvist, och Lina Schött Finansdepartementet. Eeva Seppälä, Socialdepartementet. Martin Persson, Näringsdepartementet, och Carina Cronsioe, Utbildningsdepartementet.

Utredningen överlämnar härmed utredningen *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb.*

Stockholm 1 mars 2015

Anders Lago

/Marie Gartell
Lena Liljebäck
Hanna Wallinder

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	Utredningens uppdrag och arbete	11
1.2	Förslaget i korthet	11
1.3	Disposition	16
Del I	17
2	Matchningsanställningen	19
2.1	Utformning	19
2.1.1	Anställning	20
2.1.2	Uthyrning.....	21
2.1.3	Kompetensutveckling.....	23
2.1.4	Stöd och matchning.....	24
2.2	Inriktning	25
2.3	Matchningsaktörer.....	26
2.3.1	Kravspecifikation i upphandlingen	27
2.3.2	Ersättningsmodell.....	28
2.4	Arbetsförmedlingen.....	29
2.4.1	Anvisning	30
2.4.2	Ansvar och myndighetsutövning.....	31
2.4.3	Utflöde och återflöde	32
2.4.4	Kontroll och uppföljning av matchningsaktörer	32
2.5	Kostnader	33
2.5.1	Lönesubvention	34
2.5.2	Kompetensutveckling.....	34

2.5.3	Stöd och matchning	35
2.5.4	Prestationsbaserad ersättning	36
2.5.5	Utvärdering, kontroll och uppföljning	37
2.6	Finansiering.....	38
2.7	När går matchningsaktören med vinst?	41
2.8	Risker och konsekvenser.....	43
3	Utvärdering.....	49
3.1	Skapa förutsättningar för effektutvärdering	50
3.2	Frågor som utvärderingen kan besvara	51
3.3	Förslag på upplägg.....	53
3.3.1	Hur mäta utfallet?	55
3.3.2	Omfattning och målgrupp.....	55
4	Matchningsanställningen på längre sikt	61
4.1	Matchningsaktörer	61
4.2	Andra avvägningar på sikt	63
4.3	Kostnader och finansiering	64
5	Matchningsanställningen relaterat andra insatser	67
5.1	Matchningsanställningen och andra anställningsstöd	68
5.2	Mottagare av stöd	72
5.3	Renodla och förenkla	73
5.4	Matchningsanställningen och kedjan av insatser	74
5.5	Kommunal verksamhet och sociala företag	75
6	Konsekvenser av förslaget.....	77
6.1	Konsekvenser för individen	77
6.2	Konsekvenser för arbetsgivaren.....	79

6.3	Ekonomiska konsekvenser	80
6.4	Andra konsekvenser av utrednings förslag	82
Del II	85
7	Anställningen	87
7.1	Parternas roll på arbetsmarknaden.....	87
7.1.1	Lagen om anställningsskydd	88
7.1.2	Kollektivavtal	89
7.2	Uthyrning av arbetskraft	91
7.2.1	Arbetsgivaren	94
7.2.2	Arbetsmiljö	94
7.3	Samråd	95
7.4	Matchningsanställningen.....	96
8	Regler om statligt stöd	99
8.1	Undantag från förbud om statligt stöd	100
8.2	Statligt stöd och befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser	103
8.3	Statligt stöd och matchningsanställningen.....	104
8.3.1	Utformning utan förekomst av statligt stöd.....	105
8.4	Matchningsanställningen.....	107
9	Upphandling eller kundval	109
9.1	Utformningen av kontrakt	110
9.2	Lagen om valfrihetssystem	111
9.3	Lagen om offentlig upphandling.....	112
9.3.1	Reserverade kontrakt.....	114
9.3.2	Idéburna offentliga partnerskap	114
9.3.3	Överprövning.....	115
9.3.4	LOU som styrmedel för sociala krav	115
9.4	Matchningsanställningen.....	116

10	Utformning av upphandlingen	117
10.1	Tillämpliga regler	117
10.2	Aktörer som kan lämna anbud	118
10.3	Upphandlingsföremålet och anställningsmomentet	118
10.3.1	Anställningsmomentet som del av upphandlingsföremålet	119
10.3.2	Anställningsmomentet som särskilt kontraktsvillkor.....	119
10.4	Krav i upphandlingen	120
10.4.1	Kvalificeringskriterier	121
10.4.2	Anställningsrelaterade villkor.....	121
10.5	Matchningsanställningen	124
Del III	127
11	Beskrivning långtidsarbetslösheten.....	129
11.1	Långtidsarbetslöshetens sammansättning.....	131
11.2	De långtidsarbetslösas egenskaper	133
11.3	Jobbchansen.....	134
11.4	Orsaker till långtidsarbetslöshet.....	137
11.4.1	Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende och benägenhet att anställa med stöd.....	138
11.5	Matchningsanställningen	140
12	Marknad och efterfrågan	143
12.1	Användning av subventionerade anställningar	144
12.2	Användning av inhyrd personal.....	145
12.2.1	Kostnader, intäkter och pris	148
12.2.2	Samhalls verksamhet	149
12.3	Rekryteringsbehov	150
12.3.1	Matchningsläget	152
12.3.2	Regionala skillnader	153

12.4 Matchningsanställningen.....	156
13 Översikt arbetsmarknadspolitiska insatser	159
13.1 Arbetsmarknadspolitiska program för långtidsarbetslösa...	160
13.1.1 Jobb- och utvecklingsgarantin	161
13.1.2 Jobbgarantin för ungdomar.....	162
13.1.3 Subventionerade anställningar	163
13.2 Kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken.....	166
13.3 Effekter på arbetsmarknadsutfall av arbetsmarknadspolitiska insatser	167
13.4 Matchningsanställningen.....	169
14 Privata aktörer	171
14.1 Privata aktörer i Sverige.....	173
14.2 Internationella erfarenheter av privata aktörer	174
14.3 Effekter av privata aktörer.....	178
14.4 Matchningsanställningen.....	180
15 Översikt ekonomisk ersättning vid arbetslöshet	183
15.1 Ersättningsystemets utformning	184
15.1.1 Rundgång	185
15.2 Matchningsanställningen.....	186
Referenser	189
Bilaga 1 Direktiv (A 2014:D) Uppdrag att utreda förutsättningarna för matchningsanställningar.....	199
Bilaga 2 Samråd och möten	209
Bilaga 3 Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd	213

Innehåll

Bilaga 4	Urval av kollektivavtal och andra överenskommelser.....	219
Bilaga 5	Urval av utbildningsinsatser	225
Bilaga 6	Urval av förmedlingsinsatser och metoder	233
Bilaga 7	Beräkningar.....	239
Bilaga 8	Tabell subventionerade anställningar	245
Bilaga 9	Volymer i subventionerade anställningar.....	249

1 Inledning

Utredningen fick i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, matchningsanställningen. Syftet med matchningsanställningen är att ta tillvara varje individs arbetsförmåga, och att skapa nya möjligheter till arbete för personer som varit arbetslösa under mycket lång tid. Matchningsanställningen är en subventionerad anställning som kombinerar arbete med kompetensutveckling, och inkluderar socialt och praktiskt stöd både till individ och till arbetsplats.

Subventionerade anställningar har länge utgjort ett viktigt arbetsmarknadspolitiskt verktyg, och ska stimulera till anställning av individer som varit utan arbete länge. Subventionerade anställningar innebär att individerna får kollektivavtalsenliga löner, samtidigt som arbetsgivaren erhåller en subvention vad avser lönekostnaden. Trots mycket höga lönesubventioner, och en historiskt hög långtidsarbetslöshet, är det många arbetsgivare som inte anställer med stöd. En anledning är att det är viktigare för arbetsgivaren att hitta personer med relevant kompetens och som passar i den egna verksamheten, än att anställningskostnaden är låg. Om arbetsgivaren känner osäkerhet vad avser en individs arbetsförmåga, och om hur väl individen kommer att fungera i verksamheten, finns således en risk att en anställning inte kommer till stånd.

Utgångspunkten för matchningsanställningen är att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa personer som varit utan arbete en lång tid.

Matchningsanställningen innebär att individen anställs hos en matchningsaktör, som har arbetsgivaransvaret för individen. Individen utför sitt arbete hos ett kundföretag, som betalar matchningsaktören för tjänsten. Detta innebär att arbetsgivare – i form av kundföretag – ges möjlighet att pröva hur en individ

fungerar i verksamheten utan att ett anställningsförhållande behöver komma till stånd. Att kundföretaget betalar för arbetskraften medför att individerna kommer kunna utföra arbetsuppgifter som det finns ett behov av. Kundföretagen kan finnas på hela arbetsmarknaden, inom alla sektorer och branscher.

Matchningsanställningen medför samtidigt en ökad trygghet för individen, som oavsett hur matchningen mellan individ och en specifik arbetsplats faller ut, har sin anställning och lön hos matchningsaktören. En viktig del av matchningsaktörens arbete är att stärka individerna, tillhandahålla kompetensutvecklande insatser samt att bistå med både praktiskt och socialt stöd på arbetsplatsen. I matchningsanställningen tas individernas förmåga och produktivitet tillvara, samtidigt som individerna får arbetslivserfarenhet. Matchningsanställningen kan utgöra ett komplement till, och bidra till en avveckling av, sysselsättningsfasen.

I de samråd utredningen haft med parterna på arbetsmarknaden har en tydlig hållning varit att mer måste göras för att minska långtidsarbetslösheten. Parterna har därför ställt sig positiva till att pröva nya vägar till jobb för individer som varit utan arbete en längre tid. En förutsättning för genomförbarheten av matchningsanställningen är att arbetsmarknadens parter kommer överens om villkoren för anställningen. I samråden har det vidare framkommit att en översyn av hela systemet av subventionerade anställningar behövs.

Långtidsarbetslösheten har ökat, arbetslöshetstiderna har blivit allt längre, och en allt större andel av de långtidsarbetslösa består av individer med en svag förankring på arbetsmarknaden. Vidare kommer de stora flyktingströmmarna öka utbudet av arbetskraft de närmaste åren, och i och med att det tar tid att etablera sig på arbetsmarknaden finns det en stor risk att arbetslösheten i gruppen kommer vara mycket hög under flera år framöver. Givet denna utveckling, och utifrån erfarenheter från tidigare lågkonjunkturer, finns det risk att långtidsarbetslösheten kommer vara kvar på höga nivåer en lång tid framöver. För att undvika att individer permanent stängs ute från arbetsmarknaden är det angeläget att pröva nya vägar till jobb för personer som varit utan arbete länge.

1.1 Utredningens uppdrag och arbete

Utredningen har fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för en i tid och omfattning begränsad verksamhet, matchningsanställningen.¹ I uppdraget ingår även att utreda förutsättningar och lämpliga former för en eventuell verksamhet på längre sikt. Verksamhetens effekter ska kunna utvärderas.

Utredningen ska föreslå utformning samt utreda genomförbarheten av verksamheten. Utgångspunkten för matchningsanställningens utformning ska vara att minska den osäkerhet som en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete under mycket lång tid.

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll vad gäller hur arbetsmarknaden fungerar, inte bara på grund av att löner och anställningsvillkor regleras i kollektivavtal utan också genom kunskap om, och verktyg, för hur arbetsmarknaden kan göras mer inkluderande. En viktig del av utredningens arbete varit att föra en dialog med arbetsmarknadens parter. Utredningen har haft möten på handläggarnivå och bjudit in till samråd med ledande företrädare för de centrala parterna på arbetsmarknaden samt de fackförbund och arbetsgivarorganisationer som tecknat YI-avtal. Utredningen har haft inledande möten och samråd samt avstämningar under arbetets gång. Utredningen har vidare fört en dialog med bland annat flera lokala initiativ (exempelvis Telge Tillväxt och Peritos), kommuner, branschorganisationer, stora och små arbetsgivare, bemanningsföretag, utbildningsföretag, forskarsamhället, översynen av Arbetsförmedlingen (A 2014:02), Samhall, och Arbetsförmedlingen (i Bilaga 2 redovisas utredningens samråd och möten).

1.2 Förslaget i korthet

Målgruppen för matchningsanställningen är personer som tidigare under arbetslöshetsperioden ska ha prövats mot arbetsmarknaden genom olika insatser, där ibland inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantins två första faser, men trots det inte fått ett

¹ Se Bilaga 1 för fullständiga utredningsdirektiv.

arbete.² Ytterligare förutsättningar för att anvisas till en matchningsanställning är att individen är motiverad att delta, och bedöms kunna tillgodogöra sig de insatser som erbjuds inom ramen för programmet.

Arbetslöshetstiderna har blivit allt längre och en allt större andel av de långtidsarbetslösa består av individer med en svag förankring på arbetsmarknaden. Lågutbildade, utomeuropeiskt födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och äldre är överrepresenterade bland de långtidsarbetslösa. Jobbchansen för dessa grupper är små, och har minskat.

Matchningsanställningen kombinerar arbete med kompetensutveckling, och inkluderar socialt och praktiskt stöd både till individ och till arbetsplats. Matchningsanställningen innebär att individen arbetar 75 procent av tiden, och deltar i övriga delar av matchningsanställningen resterande tid. Minst 15 procent av tiden ska individen delta i kompetensutvecklande insatser. Individen har sin anställning hos en matchningsaktör, men utför sitt arbete hos ett kundföretag. Kundföretaget betalar matchningsaktören för tjänsten.

Matchningsaktörens åtagande är långsiktigt (en anvisning sker på 24 månader). Matchningsaktören ansvarar för att rusta och stödja individen genom att *i*) hyra ut individen till kundföretag där individen utför sitt arbete, *ii*) tillhandahålla kompetensutvecklande insatser i form av till exempel kortare yrkesinriktade kurser, och *iii*) tillhandahålla stöd och matchning och bistå med praktiskt och social stöd till både individ och till arbetsplats. Matchningsanställningen bygger på relationen mellan matchningsaktören och individen som gemensamt bildar en länk till kundföretaget.

Matchningsanställningen skapar förutsättningar för att individ och arbetsgivare – i form av kundföretag – kan pröva hur väl en individ fungerar i verksamheten utan att ett anställningsförhållande behöver komma till stånd, *samtidigt* som individen har en anställning och får en lön. Detta skapar en grundtrygghet för individen, som oavsett hur matchningen mellan individen och en

² Individers om deltagit i jobb- och utvecklingsgarantins två första faser har varit arbetslösa i omkring 3 år.

specifik arbetsplats visar sig falla ut, har sin anställning (och lön) hos matchningsaktören under den period programmet pågår. Att matchningsaktören arbetar med att rusta och matcha individen under den tid programmet pågår, kan samtidigt avlasta Arbetsförmedlingen och frigöra resurser för ett utökat matchningsarbete på myndigheten.

Matchningsaktörer föreslås utses genom tillämpning av Lagen om offentlig upphandling (LOU). En anledning till att upphandla tjänsten är att matchningsanställningen ska vara förenlig med EU-rätten och reglerna om statligt stöd. LOU medför möjligheter att begränsa antalet leverantörer och därmed underlätta, och hålla nere kostnaderna för, kontroll och uppföljning. En annan anledning är att det finns befintliga verksamheter med värdefull kompetens och erfarenhet som skulle kunna tas tillvara.

Alla ekonomiska aktörer på marknaden har rätt att delta i upphandlingar. Den upphandlande myndigheten har dock möjlighet att uppställa kvalificeringskriterier för urval av leverantörer. Exempel på aktörer som bedöms kunna delta i en upphandling och bli matchningsaktörer är företag som har vana att jobba med individer som står långt från arbetsmarknaden och bland annat har erfarenhet av rekrytering, omställning och/eller bemanning.³

Den föreslagna ersättningsmodellen innebär att det medför en kostnad för matchningsaktören att individen finns i verksamheten – matchningsaktören kan enbart få intäkter från verksamheten genom att leverera resultat i enlighet med målsättningen för tjänsten. Matchningsaktören kan få intäkter på två sätt. Dels genom att hyra ut individens arbetskraft till ett kundföretag, dels genom att matchningsaktören får en prestationsbaserad ersättning om individen får annan anställning eller påbörjar reguljär utbildning. Vidare är utgångspunkten att kostnaden för tjänsten inte ska överstiga de kostnader staten har för andra liknande insatser, riktade till målgruppen, i offentlig regi.

Matchningsanställningen kan komma att utgöra ett viktigt komplement till befintliga insatser riktade till målgruppen. Utgångspunkten för matchningsanställningen är att minska

³ Exempelvis rekryteringsföretag, omställningsföretag, sociala företag, utbildningsföretag och bemanningsföretag.

betydelsen av den osäkerhet som en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete en lång tid. Mot bakgrund av befintlig kunskap vad avser arbetsgivarnas rekryteringsbeteende kan detta vara avgörande för att arbetsgivaren ska våga pröva en individ som varit utan arbete mycket länge i sin verksamhet (se Kapitel 11). Därmed kan matchningsanställningarna bidra till att skapa nya vägar till jobb för individer som varit utan arbete under en lång tid, och till att individernas produktivitet tas till vara.

Försöksverksamhet och utvärdering

Matchningsanställningarna föreslås, inledningsvis, genomföras i form av en försöksverksamhet. Detta innebär att verksamheten är begränsad i tid och omfattning. Utredningen föreslår att försöksverksamheten pågår under tre år, och omfattar ett inflöde på omkring 2000 individer årligen.

En försöksverksamhet skapar förutsättningar för att följa upp och utvärdera insatsen. Den grundläggande frågan som en utvärdering kan besvara är hur väl matchningsanställningen fungerar i relation till andra insatser riktade till målgruppen.

Resultaten av utvärderingen bör kunna tas tillvara redan under pågående försöksverksamhet, men framför allt utgöra ett beslutsunderlag vad avser om matchningsanställningen ska förlängas eller permanentas – och i så fall hur den bäst utformas. Vidare kommer en utvärdering av matchningsanställningen att bidra till ökad kunskap vad avser effekten av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till målgruppen, och därmed till en bättre och mer effektiv arbetsmarknadspolitik för de långtidsarbetslösa.

Utformning på längre sikt

Det finns inte i nuläget anledning att föreslå någon annan utformning av matchningsanställningen på längre sikt. Dock kan utformningen av matchningsanställningen komma att förändras över tid, inte minst utifrån de kunskaper och erfarenheter som en försöksverksamhet kan generera. Däremot har utredningen

analyserat alternativa sätt, till att upphandla tjänsten, att utse matchningsaktörer.

Det övergripande syftet med att låta privata aktörer agera på marknaden för arbetsmarknadspolitik är att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken, och samtidigt öka individernas valfrihet och självbestämmande. Styrningen ska skapa incitament för aktörerna att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet och med goda resultat. Dock har erfarenheterna visat att det är svårt att utforma styrningen för att garantera en tjänst av hög kvalitet. Verksamheterna har ibland också lockat oseriösa aktörer. Alternativ till att låta kompletterande aktörer leverera matchningsanställningen skulle till exempel vara att ge ett uppdrag till ett statligt bolag (liknande Samhalls uppdrag), eller till kommunerna.

En anledning till att utredningen föreslår att matchningsanställningen upphandlas under försöksverksamheten, är att det bedöms vara en fördel att använda sig av befintliga verksamheter. Det kan vara kostsamt att, exempelvis, starta ett nytt statlig bolag eller låta kommunerna starta nya verksamheter för att genomföra försöksverksamheten.⁴ Vidare är bedömningen att det finns befintliga aktörer med värdefull kunskap och erfarenhet som kan tas tillvara. En annan viktig anledning är att undvika att ersättningen till matchningsaktörerna utgör statligt stöd.⁵ I rättslig mening är både statliga bolag och kommuner att betrakta som "företag". Därmed kan statligt stöd till dessa aktörer vara otillåtet enligt artikel 107.1 i fördraget om Europiska unionens funktionssätt. Att utse matchningsaktörer genom upphandling är ett sätt att beakta reglerna om statligt stöd. Det finns flera undantag från regleringen av statligt stöd, och möjligheten att utse matchningsaktörer utan upphandling kan prövas parallellt med att försöksverksamheten pågår. En försöksverksamhet skulle genom att bidra med viktiga erfarenheter och lärdomar kunna öka

⁴ Det bedöms inte heller som lämpligt att ge uppdraget till Samhall då ersättningen till Samhall för närvarande utreds av EU-kommissionen. EU-kommissionen utreder huruvida ersättningen till Samhall utgör statligt stöd.

⁵ Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

förutsättningar för att på sikt, om önskvärt, utse matchningsaktörer utan upphandling (se Kapitel 8).

1.3 Disposition

Rapporten är uppdelad i tre delar. I den första delen (Del I) av rapporten presenteras förslaget i dess olika delar. Den andra delen (Del II) av rapporten behandlar anställningen, regler om statligt stöd, upphandlingsregler och upphandlingens utformning. Den tredje delen av rapporten (Del III) syftar till att sätta matchningsanställningen i ett sammanhang, samt till att tillhandahålla fördjupningar vad avser områden som anses särskilt angelägna för att underbygga förslaget.

I Kapitel 2 presenteras förslag på utformning av försöksverksamhet. I följande kapitel presenteras förslag på utformning av utvärdering av försöksverksamheten. I Kapitel 4 presenterar vi hur matchningsanställningen kan utformas på längre sikt. I Kapitel 5 diskuteras hur matchningsanställningen förhåller sig till andra arbetsmarknadspolitiska insatser, och i Kapitel 6 belyser vi möjliga konsekvenser av förslaget.

I den andra delen av rapporten behandlas viktiga juridiska aspekter. Kapitel 7 behandlar anställningen och det arbetsrättsliga regelverket, och Kapitel 8 hur matchningsanställningen förhåller sig till EUs regler om statligt stöd. I Kapitel 9 diskuteras det upphandlingsjuridiska regelverket, och i Kapitel 10 mer specifikt hur regelverket kan tillämpas på matchningsanställningen.

I den tredje delen av rapporten, i Kapitel 11, 12, 13, 14, och 15 behandlas bland annat utvecklingen av långtidsarbetslösheten på den svenska arbetsmarknaden, marknad och efterfrågan, befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser och effekter av dessa, erfarenheter av privata aktörer samt ersättningen vid arbetslöshet.

Del I

2 Matchningsanställningen

I det här kapitlet beskrivs matchningsanställningens utformning, och utredningens förslag på försöksverksamhet presenteras. I Kapitel 4 lämnas förslag vad avser utformningen på längre sikt.

2.1 Utformning

Matchningsanställningen kan utgöra ett komplement till, och bidra till en avveckling av, sysselsättningsfasen. Matchningsanställningens utformning ökar förutsättningarna för att ta tillvara varje individs arbetsförmåga och produktivitet. Det övergripande syftet är att hitta nya vägar till jobb för individer som varit utan arbete under en mycket lång tid.

Utgångspunkten för utformningen av matchningsanställningen är att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivare kan känna inför att anställa personer som varit utan arbete under mycket lång tid. Anställningen kombineras med kompetensutvecklande insatser.

Matchningsanställningen innebär att individer som tillhör målgruppen anvisas till en anställning hos en så kallad matchningsaktör.⁶ Målgruppen är individer som tidigare i arbetslöshetsperioden har prövats mot arbetsmarknaden genom olika insatser, där ibland genom deltagande i jobb- och utvecklingsgarantins två första faser. (I Kapitel 13 beskrivs jobb- och utvecklingsgarantin och i Kapitel 11 hur sammansättningen av deltagare ser ut i programmet).⁷ Individerna får lön från

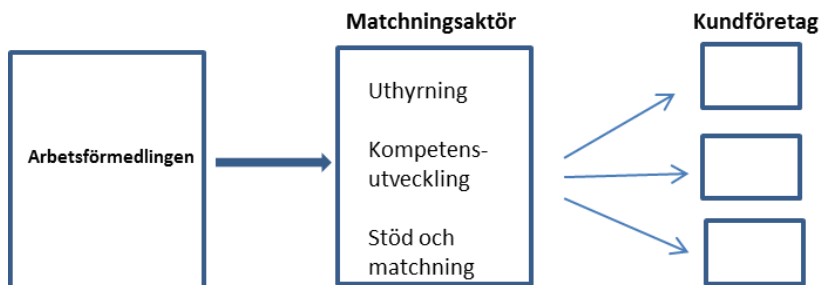
⁶ Anvisningens omfattning motsvarar individens arbetsutbud.

⁷ Enligt direktiven är det specifikt inflödet i sysselsättningsfasen som ska omfattas. Det kan dock även övervägas om även stocken i sysselsättningsfasen kan omfattas. Se även diskussionen i Kapitel 3, om utvärdering av försöksverksamheten.

matchningsaktören, som också har arbetsgivaransvaret för individerna. Samtidigt kan Arbetsförmedlingen avlastas, och myndigheten kan ges möjligheter till utökat matchningsarbete.

Matchningsaktörens åtaganden är långsiktigt (24 månader) och består i stora drag av följande delar: *i*) hyra ut individen till ett kundföretag där individen utför sitt arbete, *ii*) erbjuda kompetensutvecklande insatser i form av till exempel kortare yrkesinriktade kurser, och *iii*) tillhandahålla stöd och matchningsinsatser som utgår från individens unika behov, men även stöd (bland annat i form av handledning) till de kundföretag där individen utför sitt arbete. Verksamheten illustreras i Diagram 2.1

Diagram 2.1 Matchningsanställningen



2.1.1 Anställning

Matchningsanställningen föreslås utgöra ett arbetsmarknadspolitiskt program. För att skapa en enhetlighet vad avser olika anställningsstöd riktade till samma målgrupp bör bestämmelserna för lönestöd vad avser matchningsanställningen ta sin utgångspunkt i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Anställningen beskrivs mer utförligt i Kapitel 7.

Anställningsstöd lämnas under förutsättning att arbetsgivaren intygar att lön och andra anställningsförmåner lämnas enligt kollektivavtal eller att de är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. Det innebär att individen får kollektivavtalsenlig lön vid sin anställning, inkluderat semesterlön,

sjuklön och pensioner. Villkoren i kollektivavtalen regleras av arbetsmarknadens parter.

Anställning med anställningsstöd omfattas inte av Lagen om anställningsskydd (LAS). Det skapar förutsättningar för arbetsgivaren (exempelvis matchningsaktören) att anställa (och jobba med) individerna utan att arbetsgivaren har åtaganden som fortsätter efter insatsens slut. Arbetsförmedlingen kan återkalla en anvisning om den inte fungerar.⁸

Anställning med anställningsstöd kvalificerar inte för ett arbetsvillkor.⁹ Detta innebär att individen, om denna inte har fått arbete, efter avslutat stöd inte har rätt till A-kassa.¹⁰ Att anställningen inte kvalificerar för ett arbetsvillkor minskar risken för rundgång mellan olika system, och innebär att individen efter avslutad insats kan ta del av andra befintliga insatser riktade till långtidsarbetslösa (se Kapitel 15 för en beskrivning av ersättning vid arbetslöshet och deltagande i program). Vidare regleras bland annat anställningsstödet storlek och omfattning i förordningen (se Bilaga 3).

Matchningsanställningen ska innefatta kompetensutvecklande insatser. Individen arbetar och får lön 75 procent av den anvisade tiden, och deltar i övriga delar av matchningsanställningen resterande tid. Minst 15 procent av den anvisade tiden ska individen delta i kompetensutveckling i form av till exempel kortare yrkesinriktade kurser. Övrig tid ska innefatta stöd och matchningsinsatser (matchningsanställningens olika delar beskrivs mer utförligt i kommande avsnitt). Denna konstruktion liknar utformningen av yrkesintroduktionsanställningarna (se Bilaga 4).

2.1.2 Uthyrning

En viktig del av matchningsanställningen är att individerna ska utföra arbetsuppgifter på annan arbetsplats än hos matchningsaktören. Det kundföretag (till exempel företag, stat/kommun/ideell sektor) där individen utför sitt arbete betalar

⁸ Under vilka förutsättningar arbetsgivaren kan permittera arbetstagaren regleras i förordningen.

⁹ För att få inkomstrelaterad ersättning eller grundbelopp måste individen uppfylla ett arbetsvillkor

¹⁰ I enlighet med de bestämmelser som gäller för anställningsstöd (1997:1275).

matchningsaktören för tjänsten (se Kapitel 7 för en beskrivning av vilka villkor som gäller vid uthyrning av arbetskraft).

Syftet med att ge arbetsgivarna – i form av kundföretag – möjlighet att använda matchningsanställningar istället för att direkt anställa individen är att minska betydelsen av den osäkerhet som arbetsgivaren kan känna vid en anställning av en person som varit utan arbete länge, och vars produktivitet är relativt okänd. Konstruktionen innebär vidare en trygghet för individen, som oavsett hur matchningen mellan individen och en specifik arbetsplats faller ut, kommer att ha sin anställning hos matchningsaktören så länge programmet pågår.¹¹

Sammantaget kan detta underlätta och förbättra matchningsarbetet genom att skapa möjligheter både för individen och för kundföretagen att pröva hur väl individen fungerar på arbetsplatsen utan att ett anställningsförhållande mellan de båda parterna behöver komma till stånd.

Vilken typ av arbetsuppgifter individerna kommer att utföra beror på efterfrågan, det vill säga kundföretagets behov. Det är upp till matchningsaktören att prissätta tjänsten mot kundföretagen (se Kapitel 12). Vill kundföretaget anställa individen, direkt eller efter en tid, så är det också möjligt. I det fall individen får annan anställning, eller påbörjar reguljär utbildning, får matchningsaktören en prestationsbaserad ersättning (se Avsnitt 2.5 för ersättningsmodellen och Kapitel 14 vad avser styrning på resultat).

Grundläggande för matchningsanställningen är att det finns incitament för matchningsaktören att hyra ut individen till annan arbetsgivare. Incitament skapas genom att matchningsaktören vid uthyrning kan få en intäkt. Om matchningsaktören inte lyckas hitta en arbetsplats (kundföretag) till individen innebär matchningsanställningen en kostnad för matchningsaktören. Dessutom bör krav på aktivitetsnivå den tid individen inte är uthyrd ställas.¹² Konstruktionen medför att det ligger i

¹¹ Se förordningen (1997:1275) för under vilka omständigheter arbetsgivaren kan avsluta en anställning med stöd. Enligt kontakter med Arbetsförmedlingen är det mycket ovanligt att arbetsgivaren i förtid avslutar en anställning med särskilt anställningsstöd.

¹² För krav på aktivitetsnivå, se till exempel förfrågningsunderlag för Stöd och matchnings. Dessa krav handlar om individuella möten eller gruppaktiviteter i olika grad. Exakt vilka krav som bör ställas, anses bäst utformas av den upphandlande myndigheten.

matchningsaktörens intresse att de kompetensutvecklande insatserna samt stöd och matchning utformas för att öka individernas möjligheter till att kunna utföra arbete på annan arbetsplats, eller få en annan anställning.

2.1.3 Kompetensutveckling

En viktig del av matchningsanställningen är att den ska innefatta kompetensutveckling. Vad avser målgruppen för matchningsanställningen har individerna stått utanför arbetsmarknaden under mycket lång tid, och individer som enbart har förgymnasial utbildning är överrepresenterade.

Utifrån erfarenheter från andra verksamheter som riktar sig till målgruppen, bör de kompetensutvecklande insatserna framför allt bestå av kortare yrkesinriktade kurser som är anpassade efter individens förutsättningar och arbetsgivarnas behov.¹³ Det bör också finnas en flexibilitet i systemet som gör att insatserna snabbt kan anpassas efter behoven på arbetsmarknaden. Det är vidare viktigt att ta tillvara individernas befintliga kunskaper och kompetens.

Matchningsaktören ska ha ansvaret för att samordna de kompetensutvecklande insatserna. Hur matchningsaktören väljer att göra detta, till exempel genom att tillhandahålla utbildning i egen regi eller genom underleverantörer, bör inte regleras.¹⁴ Vidare bör matchningsaktören ges handlingsutrymme vad avser utformningen av de kompetensutvecklande insatserna på ett sätt som främjar innovation och utveckling och därmed målen med verksamheten. Det vill säga, matchningsaktören bör främst styras och följas upp på resultat (uppföljning och styrning diskuteras mer utförligt i Kapitel 14). Dock behöver vissa krav ställas för att garantera kvaliteten i insatserna. Detaljerna vid en kravställning bör utarbetas av upphandlande myndighet. Exempelvis kan följande krav ställas:

¹³ Detta har bland annat framkommit i de samråd och möten utredningen haft med olika lokala initiativ, arbetsgivare och arbetsförmedlingen (se Bilaga 2).

¹⁴ I Bilaga 5 beskrivs ett urval av utbildningsinsatser som kan vara intressanta i sammanhanget.

- individen ska få ta del av kompetensutveckling minst 15 procent av den anvisade tiden (i genomsnitt).
- det ska finnas en upprättad utbildningsplan för varje individ.¹⁵
- behovet av den utbildning som erbjuds ska bedömas främja individens möjlighet till arbete.
- den utbildning som erbjuds ska vara individanpassad och utgå från deltagarnas förutsättningar och företagets behov av kompetens.
- utbildningsinsatserna ska vara flexibla och kunna erbjudas med kort varsel för att snabbt kunna anpassas till arbetsmarknadens behov.

2.1.4 Stöd och matchning

Målgruppen för matchningsanställningen är individer som har en svag ställning på arbetsmarknaden, bland annat som en följd av att de har varit utan arbete under lång tid. Vissa deltagare kan ha psykisk eller fysisk ohälsa (se Kapitel 11 för en beskrivning av deltagare i sysselsättningsfasen). I matchningsaktörens uppdrag ingår därför att utgöra ett stöd för deltagarna och att utgå från varje deltagares individuella behov på vägen mot ett arbete.¹⁶ Deltagarna har behov av stöd i sitt arbetssökande, men kan även ha behov av stöd i att skapa rutiner i vardagen och motivationshöjande insatser. Vidare ansvarar matchningsaktören för att ge stöd och vägledning vad avser de kompetensutvecklande insatserna. Det är viktigt att matchningsaktören har god kunskap om den problematik som kan finnas i målgruppen, och har erfarenhet av liknande uppdrag. Personalens kunskap och erfarenhet är helt avgörande för att deltagarna ska nå målsättningen med tjänsten. Matchningsaktören

¹⁵ En utbildningsplan ska minst innehålla uppgift om: *i*) utbildningens och handledningens innehåll och omfattning, *ii*) målet med utbildningen och handledningen, och *iii*) vem som ska vara handledare för den anställda på arbetsplatsen. Se mer i Kapitel 7 om yrkesintroduktionsavtalen och/eller förordning (2013:1157) § 9.

¹⁶ Vad avser hur denna del av matchningsanställningarna bör utformas har vi dels dragit erfarenheter från olika möten/besök, men också från Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag för tjänsterna ”Stöd och matchning”, och ”introduktion till arbete”. SIUS, som tillhandahålls i Arbetsförmedlings regi, är en insats där viktiga lärdommar kan dras, liksom metoder som supported employment och empowerment.

bör ges möjlighet att specialisera sig genom arbetssätt och metoder.¹⁷

Vidare ska matchningsaktören ansvara för att upparbeta ett kontaktnät bland arbetsgivare för att snabbt fånga upp kompetenskrav och rekryteringsbehov som kan vara av intresse för deltagaren. Ett nära samarbete med individ och kundföretag kan bidra till att matchningsaktören får både en god personkännedom och god kunskap om kundföretagens behov. Därmed ökar förutsättningarna för en bättre matchning mellan individ och arbetsplats.

Stöd till kundföretag

När den arbetssökande är i reell miljö på en annan arbetsplats ansvarar matchningsaktören för att deltagaren får stöd och handledning på arbetsplatsen. Matchningsaktören kan bland annat ansvara för handledning av individen på arbetsplatsen och att arbetsledaren hos kundföretaget får introduktion/utbildning i handledarskap. Stödet till kundföretaget ska vara både praktiskt, socialt och administrativt. Det är av stor vikt att det är enkelt för kundföretaget att förstå och nyttja tjänsten.

Det är matchningsaktörens uppgift att se till att en matchning mellan individ och kundföretag fungerar och att individen utför arbete på arbetsplatser med en god arbetsmiljö. Stödet till individ och kundföretag kan, utöver att den som anlitar inhyrd arbetskraft ska följa det systematiska arbetsmiljöarbetet, bidra till att säkerställa goda arbetsförhållanden för individerna i matchningsanställningen (mer om arbetsmiljön vid uthyrning av arbetskraft i Kapitel 7).

2.2 Inriktning

Matchningsanställningen bör riktas mot hela arbetsmarknaden. Med andra ord, det bör inte finnas några begränsningar vad avser inom vilka sektorer eller branscher kundföretagen verkar. Ett syfte med matchningsanställningen är att arbetsgivare som inte tidigare

¹⁷ Se Bilaga 5 för ett urval av metoder som kan tillämpas.

anställt med stöd genom matchningsanställningens konstruktion – som syftar till att minska betydelsen av arbetsgivarens osäkerhet – i högre grad ska kunna efterfråga individernas arbetskraft. Vidare är inhyrning av arbetskraft särskilt vanligt i vissa branscher. Detta är inte samma branscher där de befintliga subventionerade anställningarna är mest frekvent förekommande. Matchningsanställningen skulle, bland annat mot denna bakgrund, kunna bidra till att fler vägar till jobb för långtidsarbetslösa skapas.

I Kapitel 12 beskrivs marknaden för subventionerade anställningar respektive för bemanningsbranschen. Detta kan ge en indikation om inom vilka branscher och på vilken typ av företag matchningsanställningarna främst kan komma att efterfrågas. I Kapitel 5 diskuteras hur matchningsanställningarna förhåller sig till, och kompletterar, andra insatser.

2.3 Matchningsaktörer

Genom anslutningen till Europeiska Unionen (EU) är de rättsliga normer som gäller inom EU gällande i Sverige. Matchningsanställningarna och aktörernas verksamhet ska således vara förenliga med EU-rätten och reglerna om statligt stöd (se Kapitel 8).

Att utse matchningsaktörer genom upphandling är ett sätt att beakta reglerna om statligt stöd. En annan anledning till att upphandla tjänsten är att det kan vara kostsamt att starta helt nya verksamheter för att genomföra en försöksverksamhet, därmed är det en fördel att matchningsanställningen levereras av inom ramen för befintliga aktörers verksamhet. Dessutom finns värdefull kunskap och erfarenhet hos befintliga aktörer som kan tas tillvara.

Vid upphandling av matchningsaktörer för den föreslagna försöksverksamheten föreslås Lagen om offentlig upphandling (LOU) tillämpas (se Kapitel 9 och 10). LOU medför, bland annat, möjlighet att begränsa antalet leverantörer och därmed kan kontrollen underlättas och kostnaderna hållas nere.

Matchningsanställningen omfattar flera delar; anställning, stöd och matchning, samt kompetensutveckling. Det är nytt att i en

upphandling ställa krav på att leverantörerna ska anställa en utpekad målgrupp.¹⁸

Vid upphandling av matchningsanställningen är det viktigt att skilja på de krav som avser leverantören respektive de krav som avser individerna som omfattas av matchningsanställningen. Vid upphandlingen av matchningsanställningen föreslås anställning av anvisade personer utgöra ett särskilt kontraktsvillkor som matchningsaktören måste godta för att tilldelas ett kontrakt. Anställningsvillkoren kan regleras antingen genom uppställande av kontraktsvillkor i upphandlingen eller genom krav på att matchningsaktören tillämpar ett bifogat anställningskontrakt för de anställda som deltar i matchningsanställningen. Detta skapar förutsättningar för att samma anställningsvillkor kan gälla för alla deltagare i matchningsanställningen, samt att villkoren är tydligt reglerade. En förutsättning för matchningsanställningens genomförbarhet är en bred överenskommelse mellan parterna på arbetsmarknaden vad avser villkoren. Utredningen bedömer att en branschöverskridande överenskommelse kan främja målsättningen med matchningsanställningen, och bidra till en effektiv matchningsprocess.¹⁹

2.3.1 Kravspecifikation i upphandlingen

Alla ekonomiska aktörer på marknaden har rätt att delta i upphandlingar. Den upphandlande myndigheten har dock möjlighet att uppställa kvalificeringskriterier för urval av leverantörer. Arbetsförmedlingen föreslås vara den upphandlande myndigheten vad avser matchningsanställningen. Liknande kvalificeringskriterier som tillämpas i Arbetsförmedlingens upphandlingar idag föreslås tillämpas.²⁰ Dessa krav avser till exempel leverantörernas ekonomiska och finansiella ställning samt tekniska kapacitet. Vidare kan bland annat sociala krav, krav på

¹⁸ Krav på anställning av arbetslösa för att genomföra en tjänst har dock ställts i flera upphandlingar. Två exempel beskrivs i Bilaga 22 till SOU 2013:12.

¹⁹ Detta kan jämföras med hur Samhall arbetar idag. Samhall har ett branschöverskridande avtal. Se Bilaga 4.

²⁰ Se särskilt förfrågningsunderlagen för tjänsterna Stöd och matchning samt Introduktion till arbete.

deltagande i leverantörsdiloger och krav på personaltäthet ställas.²¹ Mer specifikt kan kraven se ut enligt följande. Matchningsaktören ska:

- ha stor erfarenhet av att stödja personer med svag förankring på arbetsmarknaden.
- ha erfarenhet av att samordna kompetensutvecklande insatser.
- ha erfarenhet av bemanning/uthyrning/rekrytering av arbetskraft.
- ha god generell kännedom om det aktuella läget på arbetsmarknaden.
- ha väl upparbetade, eller på kort tid kunna bygga upp, kontakt med arbetsgivare.
- ha en stabil ekonomisk bas.
- ansvara för eventuella underleverantörer, så som för sig själv.
- kunna leverera tjänsten på den arbetssökandens modersmål eller annat språk som deltagaren behärskar väl.

Vidare bör krav på personalen ställas, bland annat vad avser personaltäthet och personalens kompetens.²² Sammantaget är det viktigt att krav, och förutsättningar, framgår tydligt i förfrågningsunderlaget.

2.3.2 Ersättningsmodell

Ersättningsmodellen ska utformas för att främja målsättningen med matchningsanställningen. Det är viktigt att modellen skapar incitament för matchningsaktörerna att leverera en tjänst av hög kvalitet. Utgångspunkten är att ersättningsmodellen är prestationsbaserad, snarare än detaljstyrd (se Kapitel 14). En annan utgångspunkt är att kostnaden för matchningsanställningen inte

²¹ I Ägarprövningsutredningen (2015:7) föreslås krav som bör ställas på aktörer som kan lämna anbud och driva företag inom välfärdssektorn.

²² Se Avsnitt 2.5 vad avser antaganden för detta i kostnadsberäkningarna

ska överstiga statens kostnader för andra liknande insatser, riktade mot målgruppen, i offentlig regi.

Ersättningen till matchningsaktören föreslås bestå av en subvention för lönekostnaden enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd (85 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden) samt ersättning för de kompetensutvecklande insatserna samt stöd och matchning (se Avsnitt 2.5 för kostnadsberäkningar). Detta innebär att matchningsanställningen kommer att utgöra en kostnad för matchningsaktören. Vid taknivån för den bidragsgrundande lönekostnaden motsvarar kostnaden 15 procent av lönekostnaden. Överstiger lönenivån den bidragsgrundande lönekostnaden blir kostnaden för matchningsaktören högre.

Att anställningen innebär en kostnad för matchningsaktören skapar incitament att aktivt rusta individerna för att de ska kunna utföra arbete hos ett kundföretag, alternativt får en annan anställning eller påbörja reguljär utbildning. Med andra ord, det är enbart möjligt för matchningsaktören att få intäkter från verksamheten om aktören åstadkommer resultat i enlighet med målsättningen med tjänsten. Matchningsaktören kan inte få intäkter, och göra vinst, enbart genom att individerna finns i verksamheten.

Att matchningsanställningen innebär en kostnad för aktören, medför vidare att matchningsaktörerna behöver ta betalt från kundföretagen. Detta bör medföra att individerna i högre utsträckning – jämfört med om kundföretagen kan få arbetskraften utan kostnad – kommer utföra arbetsuppgifter som kundföretagen har ett behov av och därmed tycker det är värt att betala för. Ju mer arbetet liknar ordinarie arbetsuppgifter, desto bättre kommer effekterna av insatsen bli vad gäller individernas möjlighet att på sikt få ett annat arbete.²³

2.4 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppgift i arbetsmarknadspolitiken styrs av förordningen (2007:1030) med instruktion för

²³ Effekterna av subventionerade anställningar diskuteras i Kapitel 13.

Arbetsförmedlingen. I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår bland annat att anlita kompletterande aktörer. I det här avsnittet beskriver vi hur Arbetsförmedlingens roll, i förhållande till de kompletterande aktörerna, kan se ut vad avser matchningsanställningen.

2.4.1 Anvisning

Arbetsförmedlingen fattar besluten om deltagande i en matchningsanställning. Arbetsförmedlingen är därmed också ansvarig för att göra urvalet av deltagare, utifrån uppsatta kriterier.

Deltagare i matchningsanställningen ska tidigare i arbetslöshetsperioden, genom olika insatser – där ibland jobb- och utvecklingsgarantins två första faser – ha prövats mot arbetsmarknaden. Ytterligare förutsättningar är att individen är motiverad att delta, och att individen bedöms kunna tillgodogöra sig de insatser som erbjuds inom ramen för matchningsanställningen. Deltagande i verksamheten ska bedömas kunna öka individens möjligheter att få annan anställning.

Ett sätt att fånga individernas motivation är att låta individer ansöka till, eller anmäla intresse för, deltagande i matchningsanställningen.²⁴ Ett sådant förfarande bör kombineras med den enskilda förmedlarens bedömning.²⁵ Med andra ord, Arbetsförmedlingen anvisar till deltagande i en matchningsanställning, i enlighet med till exempel det särskilda anställningsstödet. I likhet med andra insatser som tillhandahålls av kompletterande aktörer kan inte leverantören neka en deltagare, givet att det finns tillgängliga platser hos leverantören. Volymen i matchningsanställningarna kommer, i likhet med många andra insatser, att vara begränsad. Det kan medföra att inte alla individer

²⁴ Detta är förslag som framkommit under utredningens samråd och möten.

²⁵ En annan möjlighet vad avser urvalet av deltagare, givet målgruppen, är att låta matchningsaktören välja deltagare. Fördelen med detta är att det kan underlätta matchningsaktörens möjligheter att matcha individen mot ett annat arbetsplats. Samtidigt medför det risk för att enbart de allra starkaste individerna i målgruppen blir valda – för att motverka detta skulle en differentierad ersättningsmodell krävas. Med syfte att behålla enkelheten i konstruktionen vad avser ersättningsmodellen, och kunna uppfylla kravet på utvärdering av insatsen, föreslås att Arbetsförmedlingen ansvarar för urvalet av deltagare under försöksverksamheten.

som bedöms tillhöra målgruppen kommer att kunna delta i insatsen.

2.4.2 Ansvar och myndighetsutövning

Arbetsförmedlingen har ett övergripande ansvar för en arbetssökande som är hos en kompletterande aktör.²⁶ När en arbetssökande deltar i en tjänst hos en kompletterande aktör har den ansvarige arbetsförmedlaren fortsatt ansvar för personen under hela anvisningstiden. Arbetsförmedlaren hanterar även handlingar och rapporter som leverantören lämnar rörande den arbetssökande.²⁷

Aktörerna ansvarar för att genomföra tjänsterna enligt vad som är överenskommet i kontraktet. Aktören ska under deltagarens tid i tjänsten dokumentera genomförda aktiviteter. Dokumentationen är en förutsättning för att aktören ska få ersättning för genomförd tjänst.

Arbetsförmedlingen överlämnar alltså *inte* det som brukar kallas myndighetsutövningen till aktören.²⁸ Att fatta beslut om anställningsstöd ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag vad avser myndighetsutövning. Arbetsförmedlingen fattar alla beslut som rör deltagarens rätt till ersättning och beslut om deltagarens ska ingå i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

I nuläget är det upp till den arbetssökande om denne vill överlämna sin handlingsplan till den kompletterande aktören. Handlingsplanen innehåller bland annat information om inriktningen på personens arbetssökande samt de aktiviteter som personen ska ta del av.²⁹

²⁶ Uppgifter enligt förfrågningsunderlag AF 2013/189319 och AF2014/207170 samt kontakter med Arbetsförmedlingen.

²⁷ Exempelvis en planering över deltagarens aktiviteter i tjänsten, rapporter rörande fakturering samt avvikelserapporter i det fall en deltagare uteblir eller på annat sätt inte följer det som är överenskommet.

²⁸ Med myndighetsutövning avses ett beslut eller annan åtgärd som fattas av en myndighet och som är ett uttryck av makt över en medborgare. Det är endast "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande" som räknas som myndighetsutövning. Annat som myndigheten ägnar sig åt räknas inte in i myndighetsutövningen.

²⁹ Frågan om överlämning av information om den arbetssökande från Arbetsförmedlingen till kompletterande aktörer behandlas i SOU 2012:4. I vissa fall, till exempel i tjänsten Introduktion till arbete, inleds tjänsten med ett trepartssamtal där arbetsförmedlare, den arbetssökande och leverantören träffas.

2.4.3 Utflöde och återflöde

Ett av målen med matchningsanställningen är att öka individens möjligheter att få en annan anställning. Det är sannolikt att en sådan anställning kan komma att omfattas av en lönesubvention till arbetsgivaren.³⁰ När tiden för anvisningen till en matchningsanställning har gått ut (efter 24 månader) och om deltagaren inte fått annan anställning, är det Arbetsförmedlingens uppgift att göra bedömningar av individens behov och att på nytt anvisa individen till en insats som bedöms lämplig.³¹

Det kan hända att insatsen måste avslutas i förtid, av andra anledningar än att individen har fått annat arbete eller påbörjat reguljär utbildning. Till exempel kan Arbetsförmedlingen återkalla en anvisning om den som anvisats inte inställer sig och inte heller har giltigt hinder, inte kan tillgodogöra sig programmet, missköter sig eller stör verksamheten eller utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete.³² Om anvisningen återkallas, upphör även tjänsten (i Kapitel 7 diskuteras anställningen).

2.4.4 Kontroll och uppföljning av matchningsaktörer

I Arbetsförmedlingens uppdrag ingår inte bara kontroll av individernas arbetssökande, utan också i det fall Arbetsförmedlingen är den upphandlande myndigheten, kontroll och uppföljning av kompletterande aktörer (i Kapitel 14 diskuteras uppföljning av leverantörernas resultat, och i Avsnitt 2.8 nedan risker och konsekvenser).

Arbetsförmedlingen föreslås ansvara för upphandlingen, samt för kontroll och uppföljning av kontrakten under försöksverksamheten. Det är sannolikt att flera av

³⁰ Jämför till exempel utflödet från det särskilda anställningsstödet, där 40 procent sex månader efter avslutat stöd, är i anställning med stöd medan 5 procent är i reguljär anställning. Statskontoret (2011).

³¹ Vad avser anställning med stöd enligt förordningen (1997:1275) gäller att när en anställning med stöd har upphört får en ny anvisning till en sådan anställning göras för den som efter anställningens upphörande deltagit i organiserade jobbsökaraktiviteter hos Arbetsförmedlingen under minst tre månader utan att ha fått ett arbete (5 b §). Anvisning till anställning hos samma arbetsgivare får göras tidigaste sex månader efter att den tidigare anställningen upphört. Individerna kan dock, i princip direkt, få ett nystartsjobb. Nystartsjobbet är till skillnad mot andra anställningsstöd rättighetsbaserat.

³² Se 15 § i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

matchningsaktörerna kommer att vara leverantörer av andra tjänster till Arbetsförmedlingen, bland annat därför är det lämpligt att matchningsaktörerna följs upp enligt befintliga rutiner.

En viktig skillnad mot andra tjänster Arbetsförmedlingen upphandlar är att matchningsanställningen inkluderar ett krav om att anställa individer ur målgruppen. I och med att tjänsten är upphandlad försvinner det så kallade samrådsförfarandet som innebär att Arbetsförmedlingen vid en anvisning till en anställning med stöd ska samråda med arbetstagarorganisationer. Utredningen anser att det är viktigt att parterna på arbetsmarknaden har en roll vad avser kontroll och uppföljning av matchningsaktörerna. Utredningen föreslår att detta sker genom att det etableras ett *utvecklingsråd*. Det kan vara ett sätt att komplettera leverantörsdialogen. Ett utvecklingsråd kan bestå av matchningsaktörerna, Arbetsförmedlingen, parterna på arbetsmarknaden, men också av kundföretag. Primärt kan ett utvecklingsråd etableras nationellt, men det bör uppmuntras regionalt/lokalt och då inkludera kommunerna. Det bör kunna bidra till att under ordnade former utveckla kvaliteten i programmet och föra dialog kring arbetsorganisation och arbetsförhållanden. (se Kapitel 7 för en mer utförlig beskrivning av samrådsförfarandet och parternas roll på arbetsmarknaden).

2.5 Kostnader

I det här avsnittet beräknas, utifrån det förslag som presenterats, statens kostnader för matchningsanställning. En viktig utgångspunkt är att kostnaden för programmet inte ska överstiga kostnaderna för liknande program, riktade till målgruppen, som tillhandahålls i offentlig regi. Se Bilaga 7 för en detaljerad beskrivning av kostnader och beräkningar. Den del av kostnaden som utgörs av lönestöd betalas ut enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Resterande delar betalas ut inom ramen för den tjänst som upphandlas (I Kapitel 10 diskuteras utformningen av upphandlingen).

2.5.1 Lönesubvention

Den delen av matchningsanställningen som utgörs av lönestöd till matchningsaktören föreslås regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Utgångspunkten är nivåerna i det särskilda anställningsstödet för den som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin. Stödet lämnas med 85 procent av lönekostnaden, dock högst 890 kronor per dag. Matchningsanställningen omfattar en anställning på 75 procent av en heltid, därmed kan stöd lämnas om högst 670 kronor per dag (14 700 kronor/mån). Detta innebär att matchningsaktören, vid taknivån, kommer att bära 15 procent av lönekostnaden för individen (2 600 kr/månad).

Taknivån för den bidragsgrundande lönekostnaden motsvarar en lön på 13 200 kronor/månad.³³ Överstiger lönen denna nivå, innebär det att matchningsaktören får bära en högre andel av lönekostnaden. Genomförbarheten för matchningsanställningen förutsätter, som tidigare nämnts, en bred överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter vad avser löner och villkor. Den beräknade styckkostnaden för lönesubventionen presenteras i Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Beräknade styckkostnader för lönesubventionen i matchningsanställningarna.

Per månad, SEK.

	2015
Matchningsanställningar	14700

2.5.2 Kompetensutveckling

Med utgångspunkt i de kompetensutvecklande insatsernas innehåll, den aktuella målgruppen och att kostnaderna inte ska överstiga kostnaderna för motsvarande insatser i offentlig regi baseras beräkningarna på de genomsnittliga kostnaderna för Arbetsmarknadsutbildning (AMU). Detta betyder inte att de kompetensutvecklingsinsatserna behöver bestå av AMU (eller att

³³ Taket för aktivitetsstöd ligger idag på 14960 kr/månad. Drygt hälften av dem som uppbär ersättning i sysselsättningsfasen har aktivitetsstöd som överstiger 13 200 kr/månad.

kostnaderna i anbuden exakt kommer att motsvara kostnaderna för AMU).³⁴ Vidare baseras beräkningarna på att individen (i genomsnitt) deltar i kompetensutvecklande insatser 15 procent av en heltid.³⁵ De beräknade styckkostnaderna presenteras i Tabell 2.2.

Tabell 2.2 Beräknade styckkostnader för kompetensutveckling i matchningsanställningarna.

Per månad, SEK.

	2015
Matchningsanställningar	2100

2.5.3 Stöd och matchning

För att uppnå hög kvalitet i matchningsarbetet, inklusive stöd till individ och arbetsplats, är utredningens bedömning att det behövs en personaltäthet på minst 1 personal per 20 deltagare. Denna bedömning görs utifrån erfarenheter av liknande verksamheter.³⁶ Vidare antar vi att 20 procent av personalen består av specialister.³⁷ Krav vad avser personaltäthet och personalens kompetens bör ställas i upphandlingen. Detaljerna bör utformas av den upphandlande myndigheten.

Utgångspunkten för beräkning av personalkostnaden är de personalkostnaderna Arbetsförmedlingen har i sin kärnverksamhet för handläggare respektive specialister. Det vill säga, de kostnader som skulle uppstå om verksamheten tillhandahölls i offentlig regi.

De beräknade styckkostnaderna vid en personaltäthet på 20 deltagare per 1 personal, och där 20 procent av personalen består av specialister, presenteras i Tabell 2.3.

³⁴ I upphandlingen föreslås ett tak för kostnaderna vad avser de kompetensutvecklande insatserna sättas, detta tak föreslås ligga i nivå med de beräknade kostnaderna för AMU.

³⁵ Samtliga individer i insatsen förväntas inte ha 100 procentigt arbetsutbud, därmed kommer kostnaderna att vara överskattade.

³⁶ Exempelvis Telge Tillväxt, Manpower jobbstart, Peritos, Samordningsförbunden, Coompanion och verksamheter i Arbetsförmedlingens regi, så som SIUS.

³⁷ Detta är högre än inom Arbetsförmedlingen, där omkring 10 procent består av specialister. Specialister är exempelvis sjukgymnaster, arbetsterapeuter, socialkonsulenter eller psykologer.

Tabell 2.3 Beräknade styckkostnader för personalresurser hos MA-aktören.

Per månad, SEK.

	2015
Matchningsanställningar	2500

2.5.4 Prestationsbaserad ersättning

Enligt de kostnadsberäkningar som redovisats ovan uppgår styckkostnaden för matchningsanställningen till 19 300 SEK/månad. Utöver denna kostnad tillkommer kostnader för den prestationsbaserade ersättningen. Den är emellertid svårare att beräkna. Det är på förhand svårt att förutsäga i vilken grad matchningsaktörerna kommer att lyckas med sina uppdrag, och därmed hur stort utflödet till arbete eller reguljär utbildning kommer att vara. Det är lämpligen den upphandlande myndigheten som, utifrån kunskap och erfarenhet, utformar detaljerna vad avser den prestationsbaserade ersättningen.

För att kunna uppskatta kostnaden antas utflödet motsvara det genomsnittliga årliga utflödet från sysselsättningsfasen under perioden 2012-2014. Under perioden lämnade i genomsnitt, årligen, omkring 20 procent av deltagarna i sysselsättningsfasen för arbete eller reguljär utbildning. Reguljär utbildning stod för omkring 1 procent av utflödet.³⁸ Ett antagande om ett återflöde om 50 procent till nästkommande år görs.³⁹ Blir behandlingseffekten bättre än för sysselsättningsfasen, och utflödet därmed högre, blir kostnaderna lägre.

Vidare antas att den prestationsbaserade ersättningen uppgå till 4600 SEK/månad.⁴⁰ Detta motsvarar den ersättning matchningsaktören hade fått för personalkostnader och kompetensutveckling om individen varit kvar i leverantörens regi.⁴¹

³⁸ Baserat på uppgifter som erhållits från Arbetsförmedlingen och som avser andel unika individer som fått arbete respektive gått till utbildning i procent av samtliga unika individer som Arbetsförmedlingen arbetat med under perioden.

³⁹ Liljeberg m.fl. (2013).

⁴⁰ Detta kan till exempel jämföras med tjänsten Stöd och matchnings, där den prestationsbaserade ersättningen varierar mellan 12 000 och 18 000 kronor, för resultat där individen t.ex. får en anställning som varar i minst fyra månader.

⁴¹ Är anställningen hos annan arbetsgivare på deltid erhålls en bonus som motsvarar anställningens omfattning (baserat på individens arbetsutbud). Det vill säga, arbetar

Denna ersättning till matchningsaktören erhålls så länge individen har en annan anställning, men längst fram till dessa att insatsen avslutas (efter 24 månader).

Under dessa antaganden skulle kostnaden för den prestationsbaserade ersättningen i genomsnitt motsvara 600 SEK/individ/månad (utslaget på samtliga kvarstående deltagare). I Avsnitt 2.7 diskuteras under vilka förutsättningar matchningsaktören kan göra vinst på verksamheten.

Tabell 2.4 Beräknade styckkostnader för den prestationsbaserade ersättningen.

Genomsnitt per månad under försöket, SEK.

Matchningsanställningar	600
-------------------------	-----

Den beräknade totala styckkostnaden (inklusive lönestöd, ersättning för utbildning, personal och prestationsbaserad ersättning) per månad för en matchningsanställning uppgår därmed till 19 900 SEK/månad.

2.5.5 Utvärdering, kontroll och uppföljning

Vid upphandling av kompletterande aktörer tillkommer kostnader för den administration upphandlingen i sig medför. Dessutom tillkommer kostnader för kontroll av aktörerna och uppföljning av resultaten.

En försöksverksamhet bör genomföras i relativt liten skala och upphandlas enligt LOU. Det innebär att antalet matchningsaktörer kommer vara begränsat. Med utgångspunkt från detta, är de uppskattade kostnaderna 1,2 mnkr för hela perioden, med störst vikt under den period då upphandlingen pågår.⁴²

Försöksverksamheten ska vara utvärderingsbar, vilket kan medföra extra kostnader för Arbetsförmedlingen. Dessa beräknas

individen 50 procent av sitt arbetsutbud, får leverantören 50 procent av den prestationsbaserade ersättningen.

⁴² Enligt kontakter med Arbetsförmedlingen. I det fall Arbetsförmedlingen behöver anlita extern kompetens inom upphandlingsområdet kan kostnaderna för upphandlingen bli högre än beräknat.

uppgå till 3,9 mnkr under hela perioden, med störst vikt under det första året av försöksverksamheten. Utvärderingen beskrivs utförligt i Kapitel 3.

Sammantaget uppskattas kostnaden för utvärdering, kontroll och uppföljning till drygt 5 mnkr över hela perioden.⁴³ Huruvida detta kan anses ligga inom Arbetsförmedlingens ordinarie uppdrag, eller om myndigheten behöver tillföras extra resurser är en fråga som ligger utanför utredningens uppdrag att avgöra. Beräkningarna presenteras exklusive dessa kostnader.

2.6 Finansiering

För att kunna diskutera olika finansieringsalternativ, måste först de totala kostnaderna för den föreslagna försöksverksamheten beräknas. Dessa behöver också relateras till de så kallade alternativkostnaderna – det vill säga, de kostnader som skulle uppstå under förutsättning att den föreslagna försöksverksamheten inte genomförs.

I Tabell 2.5 presenteras den totala kostnaden för försöksverksamheten på årsbasis, under förutsättning att inflödet består av 2000 individer årligen under tre år. Kostnaderna är skalbara (se Bilaga 7 för mer utförliga beräkningar vad avser kostnad och finansiering). Vidare presenteras i Tabell 2.5 merkostnaden för staten i relation till andra insatser riktade till målgruppen. Det är merkostnaden som är intressant vad avser finansieringen av försöksverksamheten. Merkostnaden i relation till deltagande i sysselsättningsfasen och anställning med förstärkt anställningsstöd (FSAS) presenteras (dessa insatser beskrivs i Kapitel 13).

Tabellen visar att den beräknade kostnaden för matchningsanställningen ligger under kostnaden för det förstärkta särskilda anställningsstödet, men är högre jämfört med sysselsättningsfasen.

Vad avser merkostnaden i jämförelse med sysselsättningsfasen har ett intervall beräknats. Vad avser den högre kostnaden i

⁴³ Dessutom kan kostnader för IT tillkomma. Dessa kostnader är svåra att förutsäga då det till stora delar beror på hur myndigheten utformar ersättningssystemet, och i vilken omfattning befintliga system kan användas.

intervallet inkluderas även individer som inte har rätt till aktivitetsstöd (inte uppfyller ett arbetsvillkor) vid deltagande i sysselsättningsfasen, och som till stor del idag inte heller deltar i sysselsättningsfasen.⁴⁴ Skulle samtliga av dessa individer delta i matchningsanställningen beräknas den direkta merkostnaden för staten motsvara de högre kostnaderna i intervallet (att de indirekta kostnaderna – exempelvis i form av sjukpenning och försörjningsstöd simultant kan förväntas minska har inte beräknats).⁴⁵ Vad avser övriga insatser riktade till målgruppen finns inga begränsningar vad gäller att ersättningen är betingad på att individerna uppfyller ett arbetsvillkor. På motsvarande sätt föreslås inga sådana begränsningar vad avser matchningsanställningen.

⁴⁴ Omkring 20 procent av inflödet i sysselsättningsfasen har inget arbetsvillkor, omkring 80 procent av dessa deltar inte i sysselsättningsfasen.

⁴⁵ Merkostnaden bygger på antagandet att dessa individer inte kostar någonting för staten idag.

Tabell 2.5 Volym och beräknade kostnader per år, samt beräknade merkostnader jämfört andra insatser riktade till målgruppen. Mnkr.⁴⁶

	2016	2017	2018	2019	2020
Inflöde	2000	2000	2000	-	-
Volym (kvarstående)	1500	3100	3900	2400	800
Kostnad	364	751	944	592	201
<u>Merkostnad</u>					
FSAS	-36	-83	-117	-67	-21
Sysselsättningsfasen (låg)	81	161	194	126	44
Sysselsättningsfasen (hög)	130	258	311	202	70

Not: Vad avser inflödet och volymen kvarstående har vissa antaganden gjorts för att förenkla beräkningarna. Ett antagande är att 50 procent av inflödet under ett år sker i januari, och resterande 50 procent sker i juli (detta kommer sannolikt innebära en viss överskattning av volymen kvarstående och därmed också kostnaderna). Ett annat antagande är att utflödet under ett år, är 20 procent av inflödet (vilket är i nivå med det genomsnittliga årliga utflödet från sysselsättningsfasen under senare år). Vad avser beräkningarna för kostnaden av sysselsättningsfasen är de baserad på kostnaden givet den sänkning av anordnarbidraget som är beslutad. Lönekostnaderna har justerats upp med 2 procent årligen, övriga kostnader har justerats upp med 1 procent årligen (i enlighet med prognosen för KPI).

Med utgångspunkt i de beräknade kostnaderna kan olika finansieringsalternativ diskuteras. I Bilaga 7 diskuteras olika finansieringsalternativ med utgångspunkt i *i*) gällande budget, *ii*) regeringens budgetproposition (prop.2014/2015:1) för 2015, och *iii*) ett scenario där det sker en successiv övergång mellan gällande budget och en budget som ligger i linje med regeringens budgetproposition för 2015. Givet det parlamentariska läget är en rimlig utgångspunkt att, hela eller delar av, regeringens budgetproposition för 2015 kan förväntas vara gällande framöver.

Under förutsättning, enligt vad som anges i regeringens budgetproposition för 2015, att sysselsättningsfasen ska avvecklas och istället ersättas med de av regeringen aviserade extratjänster i välfärden kan den föreslagna försöksverksamheten antas vara kostnadsneutral.⁴⁷ Under förutsättning att det sker en successiv övergång mellan de båda budgeterna, där matchningsanställningen kan bidra till att sysselsättningsfasen avvecklas i en snabbare takt än

⁴⁶ I Styckkostnaden för FSAS är stöd för handledning inkluderat. Den beräknade styckkostanden för Sysselsättningsfasen baseras på den faktiska kostnaden för aktivitetsstöd till individer som deltar i sysselsättningsfasen på heltid. Vidare är anordnarbidraget inkluderat för de individerna deltar i sysselsättning hos anordnare (omkring 80 procent av deltagarna).

⁴⁷ Extratjänster i välfärden, i likhet med det förstärkta anställningsstödet kommer, om de implementeras, utgöra en subventionerad anställning.

planerat kan merkostnader för försöket uppkomma. Taket för dessa merkostnader är vad som anges av merkostnaderna i relation till sysselsättningsfasen (hög) i Tabell 2.5. I genomsnitt under tidsperioden uppgår dessa till 190 mnkr årligen. Olika finansieringsalternativ för denna eventuella merkostnad diskuteras i Bilaga 7. Ett sätt att finansiera merkostnaden skulle kunna vara att sänka anordnarbidraget i sysselsättningsfasen. En sänkning med 17 kr/dag (vilket motsvarar en sänkning från omkring 4 400 kr/månad till 4050 kr/månad) skulle med utgångspunkt i gällande budget motsvara en besparing på 100 mnkr/år.⁴⁸

2.7 När går matchningsaktören med vinst?

Ersättningsmodellen innebär att det medför en kostnad för matchningsaktören att ha en individ i en matchningsanställning. Matchningsaktören kan få intäkter på två sätt. Dels genom att matchningsaktören hyr ut individen till ett kundföretag, och dels genom att matchningsaktören får en prestationsbaserad ersättning om individen får anställning hos en annan arbetsgivare (detta kan även vara en annan anställning hos matchningsaktören), eller deltar i reguljär utbildning.

I det här avsnittet presenteras förutsättningarna, under givna antaganden, för att matchningsaktörerna ska kunna göra vinst på verksamheten. Utgångspunkten för dessa beräkningar är hur utflödet för målgruppen till arbete eller reguljär utbildning, vid deltagande i sysselsättningsfasen, tidigare har sett ut. Både arbete och reguljär utbildning är att betrakta som positiva utfall som bör generera en prestationsbaserad ersättning till matchningsaktören. Vidare görs antaganden om lönenivån - och vad avser uthyrningspriset. Syftet med avsnittet är att skapa en bild av hur matchningsaktörens verksamhet kan se ut, och därmed hur förutsättningarna för att göra vinst på verksamheten kan se ut.

Vi antar ett utflöde på 20 procent (se Avsnitt 2.5.4). Detta är sannolikt lågt räknat då målgruppen för matchningsanställningarna kan förväntas stå något närmare arbetsmarknaden än genomsnittet

⁴⁸ Idag ligger anordnarbidraget på ca 4 700 kr/månad. Men beslut om en sänkning om 15 kr/dag har fattats.

i sysselsättningsfasen (då det främst är inflödet som avses, samt att individerna ska vara motiverade och bedömas kunna tillgodagöra sig insatsen). Samtidigt räknar vi med att de lämnar på heltid, vilket sannolikt är högt räknat.

Anta vidare att en matchningsaktör har 100 deltagare, varav 20 procent årligen kommer ut i arbete eller reguljär utbildning. Enligt antagandet ovan om den prestationsbaserade ersättningen skulle matchningsaktören få 4600 SEK per månad som individen befinner sig i arbete eller reguljär utbildning. Detta innebär en inkomst för matchningsaktören på 92 000 SEK per månad. Dock har matchningsaktören 80 personer kvar, som kostar matchningsaktören 2600 SEK per månad (enligt antagande om att lönen till individen är 13 200 SEK/månad)⁴⁹ – totalt 208 000 SEK per månad. Matchningsaktörens totala kostnad är därmed 116 000 SEK per månad (vilket motsvarar 1450 SEK per kvarstående individ). För att täcka upp för denna kostnad krävs att matchningsaktören hyr ut individerna och därmed får en intäkt för detta. För att beräkna hur många timmar individerna måste hyras ut för att matchningsaktören ska göra "break even" måste vissa antaganden om uthyrningspriset göras. Uthyrningspriset regleras dock av marknaden. Vi beräknar två olika scenarier.

Vi antar i scenario 1 att uthyrningspriset kommer motsvara subventionsgraden för lönekostnaden som arbetsgivaren skulle få om arbetsgivaren anställde individen på ett särskilt anställningsstöd – 85 procent. I scenario 2 antar vi att uthyrningspriset motsvarar subventionsgraden som arbetsgivaren skulle få om arbetsgivaren anställer individen på ett nystartsjobb – 50 procent. Vi antar vidare att ordinarie uthyrningspris för den typen av uppgifter som deltagarna kan förväntas göra är 225 SEK/timme. De båda scenarierna redovisas i Tabell 2.6. Prissättning vid uthyrning diskuteras i Kapitel 12.

Baserat på beräkningarna i Tabell 2.6, och de antaganden som gjorts, krävs att matchningsaktören för att göra "break even" behöver ha en uthyrningsgrad för individerna på mellan 10 och 40 procent (av den uthyrningsbara tiden).⁵⁰ Med andra ord, för att

⁴⁹ Taket för den lönekostnad arbetsgivaren kan få 85 procent av den bidragsgrundande lönekostnaden subventionerad, med utgångspunkt i förordningen om anställningsstöd. Blir lönen högre blir också kostnaden högre.

⁵⁰ Den uthyrningsbara tiden omfattar 75 procent av tiden i matchningsanställningen.

göra vinst krävs att uthyrningsgraden ligger över detta. Skulle matchningsaktören lyckas ha en uthyrningsgrad på 100 procent (av den uthyrningsbara tiden) skulle vinsten, under dessa antaganden, ligga mellan 2 600 och 12 100 per individ och månad.

I vilken utsträckning matchningsaktörerna verkligen har möjlighet att göra vinst på verksamheten är mycket svårt att förutsäga i fallet med matchningsanställningarna – inte minst på grund av att både lön och priset vid uthyrning i nuläget okänt. Därmed innebär det en risk för matchningsaktören att ta på sig uppdraget. Det bör beaktas vid utformningen av ersättningsmodellen. Att flera parametrar är okända kan innebära att matchningsaktören via ersättningsmodellen överkompenseras, likväl som att matchningsaktören underkompenseras. Det är, bland annat, därför viktigt att försöksverksamheten utformas för att möjliggöra att matchningsanställningen kan utvärderas på ett bra sätt. Skulle matchningsaktörerna lyckas väl med uppdraget, medför det positiva effekter för samhället i stort.

Tabell 2.6 Två olika scenarier för att beräkna matchningsaktörens möjlighet till vinst (per månad).

	Scenario 1	Scenario 2
Pris	34 SEK/timme	113 SEK/timme
Antal timmar per månad som krävs för "break even"	43 timmar	13 timmar
Timmar som andel av de 75 procent av tiden (120 timmar) som kan omfatta uthyrning.	36 %	11 %

2.8 Risker och konsekvenser

I det här avsnittet diskuteras möjliga risker och konsekvenser vad avser utformningen av den ersättning som utgår till matchningsaktören, och vilka avvägande som kan behöva göras vid utformningen. Se Kapitel 6 för en mer övergripande och bredare analys vad avser möjliga konsekvenser av förslaget.

Incitament för matchningsaktören att leverera resultat

Utformningen av ersättningsmodellen är grundläggande för att främja målsättningen med tjänsten.⁵¹ Som nämnts finns det en risk att aktören överkompenseras, men likväl finns risken att matchningsaktören underkompenseras. Kostnaden för matchningsanställningen kommer emellertid inte överstiga kostnaden för andra liknande insatser i offentlig regi. En risk vid underkompensation är att inga eller endast ett fåtal aktörer lämnar anbud.

Ersättningen till leverantören kan betalas ut månadsvis eller som en klumpsumma. Fördelen med kontinuerliga utbetalningar är dels att det skapar tydliga incitament för matchningsaktören då varje månad individen är i annan anställning (eller reguljär utbildning) räknas. Dessutom blir ersättningen högre ju snabbare matchningsaktören får ut individen i jobb.⁵² Konstruktionen med kontinuerlig ersättning kan, till skillnad mot att aktören får en större klumpsumma, dessutom antas minska risken för fusk och felaktiga utbetalningar. Nackdelen kan vara att det kräver mer kontroll och administration från Arbetsförmedlingen. Dessa aspekter måste vägas mot varandra. Vidare är det viktigt att storleken på den prestationsbaserade ersättningen förhåller sig till de möjliga intäkterna matchningsaktören kan få via uthyrning av deltagarna. Är den prestationsbaserade ersättningen för låg kan det finnas incitament för matchningsaktören att behålla individerna i verksamheten, vilket kan skapa inlåsning. Samtidigt finns det faktorer som talar mot att inlåsning kan skapas. Generellt bedöms risken för inlåsning vara liten vad avser individer som varit utan arbete en mycket lång tid. Vidare kan den prestationsbaserade ersättningen vara en mer säker inkomst för matchningsaktören - det kan råda en osäkerhet om hur möjligheterna för intäkterna via uthyrning ser ut över tid. Att anställningen är tidsbegränsad, medför dessutom att risken för inlåsning är begränsad.

⁵¹ Förslagsvis kan Arbetsförmedlingen vid utformningen av matchningsanställningen remittera ersättningsmodellen till relevanta aktörer för att få synpunkter och bedömningar vad avser utformningen.

⁵² För att det ska finnas incitament för leverantören att få individen i jobb, även då insatsen närmar sig sitt slut, skulle en engångsbonus om 18 000 kr kunna utgå, givet att anställningen eller utbildningen varar i minst 4 månader (jämför tjänsten Stöd och matchning).

Utöver de incitament en ersättningsmodell skapar, kan det finnas andra anledningar för aktören att leverera en tjänst av hög kvalitet. En viktig anledning kan vara att stärka aktörens varumärke. Att få ett starkt varumärke, genom bland annat ett gott rykte, ute hos kundföretagen är en förutsättning för att i förlängningen kunna bedriva en verksamhet som kan generera intäkter. Det kan även vara så att matchningsaktören har annan verksamhet, som riskerar att påverkas negativt om aktören får ett dåligt rykte på marknaden.

I sammanhanget bör det också påpekas att även individernas incitament att lämna för annan anställning, till exempel genom möjligheten att få en anställning som motsvarar individens hela arbetsutbud, kommer att påverka aktörernas resultat.

Incitament för matchningsaktören att jobba med deltagare som står relativt långt från arbetsmarknaden

Ersättningsmodellen är tänkt att skapa incitament för leverantören att rusta individerna för att de ska komma närmare arbetsmarknaden, och därmed öka individernas möjligheter till en annan anställning. Matchningsanställningen innebär en kostnad för matchningsaktören om denne inte levererar resultat i enlighet med målsättningen för tjänsten. Det vill säga att individen utför arbete på annan arbetsplats, eller lämnar för annan anställning eller reguljär utbildning. Dock kan denna konstruktion skapa incitament för leverantören att försöka ”bli av” med individer som står relativt långt från arbetsmarknaden, och som därmed har sämre möjligheter att komma i arbete på annan arbetsplats. Det är, bland annat därför, viktigt att det finns processer för när och hur en anvisning kan återkallas.⁵³ Vidare kan det finnas en risk för att så kallad ”parking” uppstår, det vill säga att matchningsaktören inte investerar och engagerar sig i individer som de ändå inte tror kommer få ett arbete (se Kapitel 14).

Ett sätt för matchningsaktören att ”bli av” med individen skulle kunna vara att uppmuntra individen, och även erbjuda ekonomisk ersättning, för att denna ska påbörja reguljär utbildning. Detta

⁵³ Dessa bör följa, bland annat, vad som anges i förordningen 1997:1275.

skulle innebära att aktören inte längre behöver bära en kostnad för individen, och dessutom få en prestationsbaserad ersättning. Incitamenten för individen att gå över till reguljär utbildning, av dessa skäl, bedöms dock inte vara särskilt starka. Detta även om individen skulle erbjudas hela den prestationsbaserade ersättningen av leverantören. Individen skulle vid en sådan övergång bli av med sin anställning och lön, och istället behöva finansiera sina studier med bidrag och lån.⁵⁴ Å andra sidan är det positivt om individerna deltar i reguljär utbildning, då detta är något som i förlängningen bedöms innebära att individerna kommer närmare arbetsmarknaden.

Vad avser risken för "parking" är det främst två inslag som bedöms bidra till att minska denna risk. Dels är matchningsanställningen kostsam för matchningsaktören, det vill säga, det finns incitament att jobba med att få individerna i arbete. Dels bygger deltagandet i matchningsanställningen på att individerna är motiverade (har anmält intresse i någon form) och bedöms kunna tillgodogöra sig insatsen.

Incitament för matchningsaktören att tillhandahålla kompetensutvecklande insatser

En aspekt av matchningsanställningen är att individen, minst 15 procent av den anvisade tiden, ska delta i kompetensutvecklande insatser. Ersättningsmodellens utformning syftar, bland annat, till att skapa incitament för leverantören att tillhandahålla kompetensutvecklande insatser av hög kvalitet. Kompetensutvecklande insatser av hög kvalitet bör öka möjligheterna att individerna kommer i arbete på annan arbetsplats. Samtidigt kan det finnas incitament för leverantörerna att försöka minimera kostnaderna för denna del av insatsen, med syfte att täcka upp för de kostnader en matchningsanställning kan medföra.

⁵⁴ För individer som inte har en fullföljd gymnasieutbildning gäller att de kan få det förhöjda bidraget för att läsa på grundskole- eller gymnasienivå. (Utbildningen får inte vara en påbyggnadsutbildning eller motsvarande. För studier på gymnasienivå, gäller också att du inte får ha en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning). Det förhöjda bidraget innebär att bidraget kan uppgå till ca 6600 kr/månad och lånedelen till drygt 2 400 kr/mån. För övriga individer gäller ungefär det omvända – dvs. bidraget kan uppgå till ca 2800 kr/mån och lånedelen till ca 6200 kr/mån.

Detta är viktigt att beakta. Ett sätt att göra det på är att ställa krav på aktivitetsnivå den tid individen inte är i arbete på annan arbetsplats – då uppstår en kostnad för leverantörerna även om individerna inte deltar i kompetensutvecklande insatser.⁵⁵ Ytterligare ett sätt är att ställa krav på att matchningsaktörerna, vid kontroll, ska kunna redovisa omfattning och kostnad för kompetensutvecklande insatser på individnivå. Samtidigt är det viktigt att det finns en flexibilitet för att de kompetensutvecklande insatserna vad avser bland annat omfattning och inriktning för att dessa ska kunna anpassas efter individens och arbetsgivares behov. Exempelvis både över tid i insatsen och över konjunkturen. Ett sätt att skapa flexibilitet är att ställa krav på att andelen av tiden i kompetensutvecklande insatser, i snitt över en längre period, minst ska uppgå till 15 procent.

Prestationsbaserad ersättning och reella resultat

Det viktigaste för att undvika att matchningsaktörerna kan få ut prestationsbaserad ersättning, utan ett reellt resultat har uppnåtts, är att minimera risken för att anställningar kommer till stånd enbart med syfte att matchningsaktören ska få den prestationsbaserade ersättningen.⁵⁶

Denna risk kan uppstå om arbetsgivaren vid anställning av deltagaren skulle kunna få ett stöd där subventionsgraden (inklusive handledarstöd) är så hög att den prestationsbaserade ersättningen överstiger anställningskostnaden. Då skulle matchningsaktören kunna anställa individen, och göra vinst genom att ta del av den prestationsbaserade ersättningen. Ett alternativ skulle kunna vara att göra en överenskommelse med annan arbetsgivare (och individen) om anställning, och dela resultat ersättningen med denna. Denna risk bedöms dock som liten. Anledningen är att när en anställning med särskilt anställningsstöd (inklusive

⁵⁵ Exempelvis kan krav på individuella- och gruppaktiviteter ställas, i likhet med tjänsten Stöd och matchning.

⁵⁶ Arbetsförmedlingen har tidigare använt sig av två olika sätt att verifiera att en leverantör har uppnått ett resultat. Det vanligaste har varit att den arbetsgivare som har anställt deltagaren ska skriva på ett intyg vilket sedan leverantören ska lämna in till arbetsförmedlingen. Ett annat sätt för verifiering av resultat som används är att arbetsförmedlaren ser den tid som deltagaren varit utskriven från Arbetsförmedlingen som ett bevis på att deltagaren har arbete (eller annan försörjning).

matchningsanställningen) har upphört får en ny anvisning till en sådan anställning göras endast för den som efter anställningens upphörande deltagit i organiserade jobbsökaraktiviteter hos Arbetsförmedlingen under minst tre månader utan att ha fått arbete.⁵⁷ För anställning hos arbetsgivare där den enskilde tidigare varit anställd med anställningsstöd får en anvisning göras tidigast sex månader efter det att den tidigare anställningen upphört. Individerna i målgruppen kan dock få ett nystartsjobb i princip direkt efter avslutad period med särskilt anställningsstöd.⁵⁸ Subventionsgraden för Nystartsjobben är dock allt för låg för att leverantören ska kunna kompensera lönekostnaden och dessutom göra vinst genom att få den prestationsbaserade ersättningen. Vissa individer i målgruppen kan även ha möjlighet att få subventionerade anställningar för individer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa kan i vissa fall, beroende på graden av nedsättning i arbetsförmågan, ha höga subventionsnivåer. I målgruppen är det sannolikt få personer som kommer omfattas av så höga subventionsnivåer att matchningsaktörerna skulle kunna göra vinst genom att ta ut den prestationsbaserade ersättningen. Vidare erhålls dessa stöd enbart efter en utredning och bedömning av Arbetsförmedlingen.

Viktigt med uppföljning och utvärdering

Att matchningsanställningarna implementeras i form av en försöksverksamhet skapar goda förutsättningar för att följa upp och utvärdera ersättningsmodellen och de incitament denna skapar. Ersättningsmodellen kan vid en bredare implementering, och vid behov, justeras.

⁵⁷ Förordning (1997:1275)

⁵⁸ Enligt regelverket måste individen vara arbetslös för att kunna få ett nystartsjobb. I praktiken har det visa sig att handla om mycket korta perioder vid övergång från anställningsstöd till nystartsjobb – omkring en till två veckor. Övergång till nystartsjobb bör ge en prestationsbaserad ersättning.

3 Utvärdering⁵⁹

Ett syfte med att inledningsvis implementera förslaget om matchningsanställningen i begränsad skala är att det kan skapa förutsättningar för en effektutvärdering. Det innebär att programmets resultat och effektivitet kan jämföras med andra program riktade till samma målgrupp. Det finns inga effektutvärderingar till exempel vad avser aktivitetsgarantin, jobb- och utvecklingsgarantin och flera av de nuvarande subventionerade anställningarna.

Riksrevisionen (2010) framhåller vikten av att i större utsträckning överväga försöksverksamhet, till exempel kontrollerade experiment, vid starten av ett arbetsmarknadspolitiskt program för att effekten av programmet ska gå att utvärdera. En effektutvärdering kan på sikt komma att bidra till ökad kunskap, och därmed till en bättre och mer effektiv arbetsmarknadspolitik för långtidsarbetslösa.

I det här kapitlet diskuteras översiktligt hur en effektutvärdering skulle kunna utformas, och vilka frågor en sådan utvärdering skulle kunna besvara. En utvärdering av matchningsanställningen bör dock utformas i samråd mellan Arbetsförmedlingen och de som får i uppdrag att utforma och genomföra utvärderingen. Det är svårt att på förhand slå fast hur utvärderingen bäst utformas. I syfte att öka förutsättningarna för en god utvärdering är det vidare en fördel om de som ska genomföra utvärderingen deltar i utformningen av försöksverksamheten.

En grundläggande fråga som kan besvaras genom effektutvärdering av en insats är hur det hade gått för individerna om de *inte* hade deltagit i insatsen. Vad som mäts är beroende av vad individerna hade gjort om de inte deltagit i insatsen – den så kallade alternativa behandlingen. I det

⁵⁹ Vi är tacksamma för synpunkter på detta kapitel från Kenneth Carling, Högskolan Dalarna, Martin Söderström, IFAU, Gülay Özcan och Susanna Okeke, Arbetsförmedlingen.

aktuella fallet är målgruppen individer som varit arbetslösa under en mycket lång tid, och som därmed hade fått ta del av andra befintliga insatser så som deltagande i sysselsättningsfasen eller subventionerade anställningar. Därmed kommer resultatet och effektiviteten av matchningsanställningen kunna jämföras med resultatet och effektiviteten i dessa insatser.

Det finns ett antal olika utfall som är relevanta att studera. Huruvida individerna får ett arbete är observerbart och därmed relativt lätt att utvärdera. Andra utfall så som om individerna har kommit *närmare* arbetsmarknaden, samt faktorer som individernas välmående och välfärd kan vara svårare att studera, men kan vara lika relevanta. Vid sidan av effekten för individerna, är det relevant att till exempel studera arbetsgivarnas uppfattning och erfarenhet av en insats samt samhällsekonomiska utfall.

3.1 Skapa förutsättningar för effektutvärdering

Det grundläggande problemet med effektutvärdering av arbetsmarknadspolitiska insatser är att det enda utfall som kan observeras för individen är det faktiska utfallet vid deltagande i den insats som ska utvärderas. Utfallet för individen om denna inte hade deltagit i insatsen kan däremot inte observeras. Det är alltså inte möjligt att observera en och samma individ som både deltagare och icke-deltagare vid samma tidpunkt. För att kunna utvärdera effekten av en insats krävs därför en kontrollgrupp. Svårigheten ligger i att skapa en kontrollgrupp som är så lik deltagargruppen att eventuella skillnader i utfallet mellan de båda grupperna enbart kan förklaras av deltagandet i insatsen.

Skulle en ny insats implementeras nationellt vid en given tidpunkt är det mycket svårt att hitta en kontrollgrupp - om vi jämför utfallet (exempelvis utflöde till arbete) före respektive efter införandet finns det en risk att tidstrender och konjunkturvariationer återspeglas i resultaten.

Ett sätt att skapa en kontrollgrupp kan vara att implementera en insats successivt, exempelvis över arbetsförmedlingskontor eller regioner. Då skulle utfallet för de kontor/regioner som implementerar den nya insatsen kunna jämföras med utfallet för kontor/regioner som inte implementerar insatsen. Detta förutsätter dock att

kontoren/regionerna är identiska i alla relevanta avseenden (till exempel sökandesammansättning och arbetsmarknadsläge) före tidpunkten för implementeringen. Att hitta identiska kontor/regioner är i princip omöjligt. Om istället *skillnaden* i utfallet före och efter den tidpunkt då insatsen implementerades jämförs mellan kontor/regioner som infört insatsen respektive inte infört insatsen räcker det med att kontoren/regionerna har samma tidstrend i de studerade utfallen före införandet av insatsen – så kallade parallella trender. Det går då att jämföra den genomsnittliga förändringen i utfallet (exempelvis utflöde till arbete) för de kontor/regioner som implementerade insatsen respektive för de kontor som inte implementerade insatsen. Även om det är lättare att uppfylla antagandet om parallella trender än att hitta identiska kontor, är det inte självklart att det går att hitta sådana kontor/regioner.

Det säkraste sättet att skapa en kontrollgrupp är att låta slumpen avgöra vilka individer som deltar respektive inte deltar i en insats (detta kan även anses rättvist då alla individer i målgruppen får samma möjlighet att bli valda). Under förutsättning att urvalet av individer är tillräckligt stort kommer det då inte att finnas några genomsnittliga skillnader mellan deltagar- och kontrollgrupp vad gäller observerbara och icke-observerbara egenskaper som kan påverka arbetsmarknadsutfallet. Därmed blir grupperna jämförbara så att eventuella skillnader i utfall mellan grupperna kan tillskrivas insatsen.

Om alla individer som vill (och som till exempel genom anmälan/ansökan visat sitt intresse) skulle delta i insatsen, alternativt om förmedlarna väljer ut deltagarna, är risken att de individer som väljer att delta är annorlunda jämfört med de individer som väljer att inte delta med avseende på egenskaper som inte är observerbara, och därmed inte går att hänsyn till i en analys. Exempelvis skulle individer som väljer att delta kunna ha en annan motivation och/eller förmåga, vilket också kan påverka deras möjligheter att få ett arbete. Eventuella skillnader i utfallet mellan grupperna kan då inte tillskrivas insatsen.

3.2 Frågor som utvärderingen kan besvara

Målet med matchningsanställningen är att den arbetssökande ska få varaktigt arbete utanför programmet. Dock är det förväntade utflödet till arbete vad avser målgruppen lågt, och det kan ta tid för individerna

att komma i annat arbete. Ett viktigt syfte med matchningsanställningen är därmed att individernas produktivitet, under tiden i verksamheten, tas tillvara.

Frågor som en försöksverksamhet skulle kunna besvara är exempelvis:

- Får fler individer möjlighet att utföra samhällsekonomiskt värdefulla (produktiva) arbetsuppgifter?
- Påverkas individernas välmående och välfärd?
- Innebär insatsen att individerna kommer *närmare* arbetsmarknaden?
- Ökar utflödet till arbete (utanför verksamheten) och reguljär utbildning?
- Fungerar insatsen olika bra för olika grupper av individer?

En viktig utgångspunkt för matchningsanställningen är att minska den osäkerhet som en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete under mycket lång tid. Mot bakgrund av detta bör matchningsanställningarna även utvärderas ur ett arbetsgivar/kundföretagsperspektiv. Frågor som det bör sökas svar på är exempelvis:

- Hur upplever arbetsgivarna (kundföretagen) insatsen som helhet?
- Hur upplever arbetsgivarna (kundföretagen) de olika delarna av insatsen? Och vilken betydelse har dessa vad avser benägenheten att anställa med stöd?
 - Möjligheten till att hyra individen?
 - Stöd och matchnings insatser från matchningsaktören?
 - De kompetensutvecklande insatserna?
- Hur fungerar deltagaren i den dagliga verksamheten?
- Skulle insatsen kunna utvecklas och förbättras? Hur?

Matchningsanställningen utvärderas i relation till andra insatser riktade till målgruppen. Detta innebär att effekten av att delta i en matchningsanställning kan utvärderas i relation till effekten av att delta i

till exempel sysselsättningsfasen eller andra subventionerade anställningar. Det vill säga, de relativa effekterna av olika insatser kan studeras.

Vidare är det viktigt att matchningsanställningens utformning, vad avser bland annat ersättningsmodell och upphandlingsförfarande följs upp på ett bra sätt.

För att kunna utvärdera de olika delarna av matchningsanställningen, och dess utformning, är det viktigt att leverantörernas arbetsätt och metoder dokumenteras.

Erfarenheter från försöksverksamheten ska kunna tas tillvara både under tiden som försöket pågår, och vid en eventuell förlängning eller permanentning av insatsen.

3.3 Förslag på upplägg

I det här avsnittet diskuteras översiktligt hur en effektutvärdering av matchningsanställningen skulle kunna genomföras, detaljerna utformas – som nämnts – lämpligen av den/de som får i uppdrag att utvärdera matchningsanställningen.

Bäst förutsättningar för att kunna utvärdera matchningsanställningen bedöms skapas genom att deltagarna, givet målgruppen, väljs ut genom randomisering. Att skapa en relevant kontrollgrupp genom successiv implementering bedöms i fallet med matchningsanställningen vara problematiskt. Matchningsanställningen föreslås under försöksverksamheten att upphandlas enligt LOU (Se Kapitel 9). Ett upphandlingsförfarande enligt LOU kan innebära att det skapas en naturlig variation vad avser när tjänsten kan påbörjas i olika leverans/upphandlingsområden (bland annat på grund av risk för överprövning). Dock innebär det samtidigt att det är svårt att styra exakt när tjänsten kommer att börja, och i vilka leverans/upphandlingsområden. Därmed är det svårt att genom successiv implementering av matchningsanställningen skapa tillräckligt bra förutsättningar för effektutvärdering. En utvärdering genom randomisering kan dock kompletteras med en utvärdering som utnyttjar eventuell naturlig variation i implementeringen.

En annan anledning till att randomisering av deltagare är att föredra är att försöksverksamheten kommer att genomföras under en begränsad tidsperiod. Randomisering innebär att resultat av utvärderingen kan

fås snabbare, och därmed bättre tas tillvara inför en eventuell förlängning eller permanentning av insatsen.

Nackdelen med randomisering är det kräver mycket administration och resurser för Arbetsförmedlingen att genomföra. Arbetsförmedlingen har dock erfarenhet av att genomföra randomiserade experiment. Under 2007 genomfördes ett experiment omfattande 5000 individer, och under 2012 och 2013 genomfördes ett randomiserat experiment omfattande 14 kontor och knappt 2500 arbetssökande.⁶⁰ Under 2014 och 2015 planeras ett experiment, tillsammans med Försäkringskassan, som är tänkt att omfatta 1000 personer och genomföras i 20 kommuner. Vidare planeras ett projekt, som under 2015 innebär en randomisering av cirka 12 500 individer på 36 kontor. Under merparten av dessa experiment har myndigheten tillförts extra resurser.

En viktig utgångspunkt för ett randomiserat experiment är att målgruppen måste vara tillräckligt stor för att slumpen ska medföra att deltagargrupp och kontrollgrupp i alla avseenden (förutom deltagande i matchningsanställningen) liknar varandra. Större volymer möjliggör att fler typer av frågor kan besvaras – exempelvis om effekten av deltagande varierar över olika grupper av individer. Å andra sidan, ju längre experimentet pågår, och ju mer omfattande det är, desto mer resurser kommer att behövas och desto mer kommer myndighetens praktiska verksamhet att påverkas. Dessa aspekter behöver vägas mot varandra.

En aspekt av randomisering är att inte alla individer som tillhör målgruppen ges möjlighet att delta i matchningsanställningen under försöksverksamheten. Detta är i linje med andra arbetsmarknadspolitiska insatser – där volymerna är begränsade. Att låta slumpen avgöra vilka som får en matchningsanställning, och vilka som får andra insatser, kan dessutom anses ”rättvist”, både ur individens och leverantörens perspektiv. De individer som inte väljs ut till deltagande i en matchningsanställning kan delta i andra tillgängliga insatser riktade till målgruppen (treatment-as-usual), så som sysselsättning hos anordnare eller andra subventionerade anställningar. Det är viktigt att urvalsförfarandet framgår i kravspecifikationen för upphandlingen, så att förutsättningarna är tydliga för leverantörerna.

⁶⁰ Benmarker m.fl. (2009), Gartell (2014).

3.3.1 Hur mäta utfallet?

En väl utformad försöksverksamhet skapar förutsättningar att besvara många viktiga frågeställningar. En del frågor kommer kunna besvaras genom att studera utfall i tillgängliga register, medan andra frågor kan besvaras genom enkäter av olika slag.⁶¹ Avgörande är att dokumentation och systemstöd, både hos Arbetsförmedlingen och hos leverantörerna, fungerar och är tillräckligt.

Målet med matchningsanställningen är att individerna ska få arbete eller påbörja reguljär utbildning, vilket är utfall som går att observera i data. Vad avser matchningsanställningen är det förväntade utflödet, i synnerhet på kort sikt, mycket lågt. Därmed kan det vara problematiskt att utvärdera effekten av insatsen med avseende på dessa utfall. Det vore därför värdefullt att bland annat kunna studera om individerna med tiden i matchningsanställningen kommer *närmare* arbetsmarknaden. Exempelvis skulle detta kunna göras genom att låta en panel av arbetsgivare och/eller arbetsförmedlare bedöma hur nära arbetsmarknaden olika arbetssökande står. Individer som deltar i olika insatser skulle kunna utvärderas vid olika tidpunkter – på så sätt skulle det gå att skapa en bild av om individerna genom deltagande i olika insatser kommit *närmare* arbetsmarknaden.⁶²

Flera av de utfall som är intressanta vad avser matchningsanställningen, båda vad avser individens och arbetsgivarens perspektiv, går att studera via enkäter. Det är viktigt att sådana enkäter genomförs i tillräcklig volym, och på ett sätt som minskar bortfallet.⁶³

3.3.2 Omfattning och målgrupp

Försöksverksamheten ska vara begränsad i tid och omfattning. Samtidigt är det viktigt att försöket är tillräckligt omfattande för att möjliggöra en trovärdig utvärdering av insatsen. Det är svårt att på förhand ange en exakt volym som är tillräcklig då det bland annat beror

⁶¹ Exempel på en studie där individernas välmående och välfärd studeras är Benmarker m.fl. (2009).

⁶² Detta måste ske på ett sätt så det inte går att identifiera individerna. Det vill säga, materialet ska vara avidentifierat.

⁶³ Erfarenheter visar att svarsfrekvensen vid webbenkäter brukar vara mycket låg, därför kan telefonintervjuer vara att föredra.

på bortfall, svarsfrekvenser på genomförda enkäter samt på vilka frågor utvärderingen ska ge svar på. Ju större volymer desto fler frågor kan utvärderingen besvara, och på ett mer trovärdigt sätt.

Utredningen föreslår en försöksverksamhet som i genomsnitt omfatta ett inflöde på omkring 2000 individer årligen under tre år. Det vill säga ett inflöde om totalt 6000 individer under försöksverksamheten. Det är önskvärt att de individer som påbörjar insatsen också får fullfölja insatsen. Detta kommer att innebära att vissa individer är kvar i matchningsanställningen även efter treårsperioden.

Bedömningen är att ett totalt inflöde på 6000 individer under försöksverksamheten kommer att skapa goda förutsättningar att genomföra en effektutvärdering. Detta innebär inte att en randomisering behöver pågå under hela försöksperioden, eller omfatta hela inflödet. Hur omfattande en randomisering blir avgörs i samråd mellan Arbetsförmedlingen och de som får i uppdrag att utvärdera insatsen.

Ett sätt att genomföra försöksverksamheten är att begränsa verksamheten till vissa regioner. Fördelen med att begränsa försöket till vissa regioner är att implementeringen blir lättare att hantera, och att volymerna inom regionerna blir tillräckliga för att det ska vara attraktivt för potentiella leverantörer att delta i upphandlingen.

Försöksregioner bör väljas för att skapa tillräckliga volymer vad avser inflödet, i kombination med en bedömning om regionens övriga förutsättningar att genomföra en försöksverksamhet. Exempel på sådana förutsättningar är att det i regionen finns potentiella leverantörer och att det finns en branschstruktur som är diversifierad.

I Tabell 3.1 presenteras inflödet i sysselsättningsfasen i olika regioner under perioden november 2013 till oktober 2014 (Diagram 3.1 visar dessa områdets geografiska avgränsningar). Volymen vad avser inflödet i sysselsättningsfasen är, ur ett utvärderingsperspektiv, begränsat. Det kan därför övervägas, att utöver inflödet i sysselsättningsfasen, till exempel inkludera individer från stocken i sysselsättningsfasen. Att inkludera stocken i sysselsättningsfasen är ett sätt att öka volymerna i försöksregionerna, och samtidigt kunna hålla nere antalet regioner. Vidare kan det underlätta möjligheterna att hitta aktiviteter till målgruppen under den uttalade ambitionen från regeringen att sysselsättningsfasen ska avvecklas. Individerna kan företrädesvis tillhöra den grupp av individer som inom ramen för sysselsättningsfasen inte har en pågående sysselsättning hos en

anordnare (Tabell 3.2 visar antal kvarstående individer i sysselsättningsfasen i olika regioner, och hur stor andel av dessa inte är i aktivitet hos anordnare). Det är viktigt att individerna i övrigt tillhöra målgruppen, det vill säga att är motiverade och bedömas kunna tillgodogöra sig de kompetensutvecklande insatser som erbjuds inom ramen för matchningsanställningen. Möjligheten att även individer som tillhör stocken i sysselsättningsfasen kan ingå i urvalet bör framgå i förfrågningsunderlaget i upphandlingen.

Tabell 3.1 Inflödet sysselsättningsfasen. Uppdelat på marknadsområden (MO) och utsatta grupper.

Inflöde perioden 2013/11-2014/10

	Antal Äldre	Antal Funktionsneds.	Antal Lågutb.	Antal Utr.födda	Tot.
MO Göteborg Halland	295	437	320	327	1181
MO Nordvästra Götaland	264	376	369	177	1042
MO Norra Mälardalen	269	431	273	233	968
MO Norra Norrland	145	262	141	58	512
MO Småland	237	357	346	216	947
MO Stockholm Gotland	349	442	400	525	1182
MO Södra Götaland	602	770	819	674	2482
MO Södra Mälardalen Östergötland	546	769	746	737	2050
MO Södra Norrland	224	429	290	142	989
MO Västra Svealand	258	336	313	160	902
Totalt	3217	4624	4020	3258	12326

Not: Notera att de olika delgrupperna kan vara överlappande. Exempelvis, en individ kan tillhöra både gruppen äldre och personer med funktionsnedsättning. Källa: Arbetsförmedlingen.

Tabell 3.2 Kvarstående sysselsättningsfasen. Uppdelat på marknadsområden (MO) och andel hos anordnare.

Inflöde perioden 2013/11-2014/10

	Genomsnitt kvar	Andel hos anordnare	Antal i AFs regi
MO Göteborg Halland	3 976	83	676
MO Nordvästra Götaland	3 003	74	781
MO Norra Mälardalen	2 543	75	636
MO Norra Norrland	1 637	71	475
MO Småland	2 316	75	579
MO Stockholm Gotland	3 051	74	793
MO Södra Götaland	6 012	71	1743
MO Södra Mälardalen Östergötland	5 917	82	1065
MO Södra Norrland	2 967	78	653
MO Västra Svealand	2 770	85	416
Totalsumma	34 403	77	7913

Källa: Arbetsförmedlingen.

Diagram 3.1 Arbetsförmedlingens marknadsområden (MO).



4 Matchningsanställningen på längre sikt

Förslag på utformning av matchningsanställningen som lämnades i Kapitel 2 baseras på den kunskap och de erfarenheter som finns i dagsläget. Därför finns det inte i nuläget anledning att föreslå någon annan utformning av matchningsanställningen på lång sikt. Dock kan utformningen av matchningsanställningarna komma att förändras över tid, inte minst utifrån de kunskaper och erfarenheter som en försöksverksamhet kan generera. I det här avsnittet belyser vi främst alternativa sätt, till att upphandla kompletterande aktörer, för att utse matchningsaktörer. En viktig anledning till att under försöksverksamheten upphandla tjänsten är för att uppnå rättslig säkerhet i fråga om statstöd, och undvika framtida klagomål från andra aktörer eller kritik från EU-kommissionen (se Kapitel 8 om regler om statligt stöd). En annan anledning är att det kan vara kostsamt att starta helt nya verksamheter för att genomföra en försöksverksamhet, därmed är det en fördel att matchningsanställningen levereras inom ramen för befintliga aktörers verksamhet.⁶⁴ Dessutom finns värdefull kunskap och erfarenhet hos befintliga aktörer som kan tas tillvara.

4.1 Matchningsaktörer

Det övergripande syftet med att låta privata aktörer agera på marknaden för arbetsmarknadspolitik är att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Dessutom kan det medföra ökad valfrihet och självbestämmande för individerna.

⁶⁴ Att ge uppdraget till Samhall bedöms inte heller, under rådande omständigheter, som lämpligt.

Effektivitet uppnås genom att skapa incitament för aktörerna att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet och med goda resultat. Dock har erfarenheterna visat att det kan vara svårt att utforma styrningen för att garantera en tjänst av hög kvalitet. Verksamheterna har ibland också lockat oseriösa aktörer.

Föreslagen utformning vad avser upphandlingen och ersättningsmodellen under försöksverksamheten syftar till att i möjligaste mån stänga ute oseriösa aktörer och skapa tydliga incitament för leverantörerna att leverera en tjänst som främjar målsättningen med programmet. En viktig aspekt av utformningen är att matchningsanställningen innebär en risk (kostnad) för matchningsaktörerna. Det är enbart möjligt att få intäkter från verksamheten genom att uppnå resultat som stämmer överens med målsättningen för programmet. Med andra ord, det ska inte vara möjligt för matchningsaktörerna att göra vinst enbart genom att individerna finns i verksamheten. Vidare är utgångspunkten att kostnaderna för verksamheten inte ska överstiga statens kostnader för andra liknande insatser riktade till målgruppen och som tillhandahålls i offentlig regi. Det är dock svårt att förutsäga hur leveransen av tjänsten kommer att falla ut i praktiken. Därför kan förutsättningarna, parallellt med att försöksverksamheten pågår, för att utse matchningsaktörer utan upphandling prövas.

På sikt skulle exempelvis ett statligt bolag, i likhet med Samhall, kunna få en merkostnadsersättning från staten för att tillhandahålla matchningsanställningen. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ge kommunerna i uppdrag att verka som matchningsaktörer. Många kommuner tillhandahåller idag arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till individer som står mycket långt från arbetsmarknaden. Både inom Samhall och kommunerna finns värdefull kompetens och erfarenheter vad avser att jobba med individer som står långt från arbetsmarknaden (Se Kapitel 12 respektive Kapitel 13 för mer utförlig beskrivning av Samhalls och kommunernas verksamhet).

I rättslig mening är både statliga bolag och kommuner emellertid att betrakta som "företag". Därmed gäller samma regler som för andra möjliga aktörer på marknaden, och statligt stöd till

dessa aktörer kan vara otillåtet enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt.⁶⁵

För en utformning på lång sikt är bedömningen att det finns flera alternativ att tillämpa för att utse matchningsaktörer utan att ersättningen till matchningsaktörerna ska utgöra statligt stöd, eller alternativt utgöra statligt stöd som är förenligt med fördraget (se Kapitel 8). Dessa alternativ är SGEI-beslutet, SGEI-rambestämmelser, och tillämpning av Altmark-kriterierna.

Att tillämpa SGEI-rambestämmelser kräver notifiering (förhandsanmälan) hos EU-kommissionen. Att åberopa en process för SGEI-beslutets bestämmelser om tjänster som uppfyller sociala behov kräver också det notifiering och bedöms som osäkert då rättspraxis inte är så utvecklad på detta område. Beträffande tillämpning av Altmark-kriterierna krävs ingen notifiering, men att tillämpa Altmark-kriterierna utan upphandling bedöms som osäkert. En försöksverksamhet där matchningsaktörer upphandlas kan dock skapa förutsättningar för att på sikt utse matchningsaktörer utan upphandling genom tillämpning av Altmark-kriterierna.

I fråga om att utse matchningsaktörer på längre sikt utan upphandling är det utredningens bedömning att en försöksverksamhet kan bidra med viktig kunskap för att, om önskvärt, kunna realisera ett sådant förfarande.

4.2 Andra avvägningar på sikt

Andra avvägningar som kan göras, utifrån erfarenheter och kunskaper som försöksverksamheten kan medföra, handlar bland annat om när i arbetslöshetstiden matchningsanställningen är mest

⁶⁵ Frågan om ersättningen till Samhall utgör statligt stöd och om det i så fall är förenligt med EUF-fördraget är i nuläget inte avgjord. Eftersom verksamheten matchningsanställningar skiljer sig från den verksamhet som bedrivs av Samhall kan ett stöd till en aktör som tillhandahåller matchningsanställningar vara förenligt med statsstödsregelverket även om Kommissionen inte skulle godkänna stödet till Samhall, och tvärt om. Matchningsanställningarna skiljer de sig från verksamheten som bedrivs av Samhall eftersom matchningsanställningarna är tänkta att konstrueras så att aktören kan hyra ut individerna till kundarbetsgivarna. Samhall jobbar idag inte med att hyra ut enskilda individer, utan med så kallade bemannade lösningar. Bemannade lösningar innebär att Samhall tar på sig att utföra en hel tjänst åt kundföretaget (exempelvis städning). Detta innebär att kundföretaget köper en hel tjänst, och det är därmed tjänsten som sådan som prissätts.

lämpad och för vilka grupper av individer. Det kan också övervägas om det är lämpligt att matchningsanställningen ersätter någon/några insatser bland annat med syfte att renodla och förenkla systemet, eller om utformningen kan justeras för att bättre komplettera andra insatser. Det är viktigt att olika arbetsmarknadspolitiska insatser utformas i förhållande till varandra för att arbetsmarknadspolitiken som helhet ska vara så effektiv som möjligt (i Kapitel 5 diskuteras hur matchningsanställningarna förhåller sig till andra insatser).

4.3 Kostnader och finansiering

Mot bakgrund av att inga justeringar vad avser utformningen av matchningsanställningarna på lång sikt föreslås, och med utgångspunkten att kostnaden ska vara i paritet med om insatsen skulle tillhandahålls i offentlig regi, beräknas heller inga andra kostnader för matchningsanställningen vad avser själva programmet på sikt, än de kostnader som har beräknats för försöksverksamheten.⁶⁶ De beräknade kostnaderna är skalbara, och kan därmed justeras efter önskad volym i matchningsanställningarna.

De beräknade kostnaderna kan dock påverkas av hur matchningsaktörer utses, och vilka matchningsaktörer som är aktuella. Att starta ett helt nytt statlig bolag eller nya verksamheter i kommunerna – jämfört med att, som i den föreslagna verksamheten, använda befintliga aktörer – kan sannolikt medföra kostnader. Det bedöms inte heller lämpligt, utifrån nuvarande situation, att ge uppdraget till Samhall. Huruvida ersättningen till samhall utgör statligt stöd är för närvarande under utredning hos EU-kommissionen.⁶⁷

Finansieringsmöjligheterna vad avser matchningsanställningen kan potentiellt ändras över tid då de bland annat beror på hur arbetsmarknadspolitiken som helhet är utformad, samt på andra

⁶⁶ Vad avser den prestationsbaserade ersättningen utgör denna endast en liten del av kostnaden för programmet.

⁶⁷ Även om ersättningen till Samhall inte bedöms utgöra statligt stöd ger detta inte – mot bakgrund av de skillnader i verksamhet som finns mellan Samhall och den föreslagna matchningsanställningen – mycket vägledning vad avser huruvida stöd till Samhall för att leverera matchningsanställningen skulle bedömas utgöra statligt stöd.

yttre omständigheter så som gällande konjunkturläge. Det är därför svårt att sia om hur matchningsanställningarna bäst finansieras i framtiden. Syftet är att matchningsanställningarna ska vara effektiva i den mening att de ska generera minst lika bra resultat per spenderad krona som andra insatser riktade till målgruppen. Visar sig matchningsanställningarna inte vara effektiva är det inte heller troligt, eller önskvärt, att insatsen förlängs eller permanentas. För att kunna göra en trovärdig bedömning av matchningsanställningens effektivitet är det viktigt att försöksverksamheten utformas för att skapa förutsättningar för uppföljning och effektutvärdering (se Kapitel 3).

5 Matchningsanställningen relaterat andra insatser

När en ny insats implementeras är det viktigt att den förhåller sig till andra, befintliga, insatser. Det övergripande syftet bör vara att de arbetsmarknadspolitiska insatserna utgör komplement till varandra, och därmed effektivt bidrar till att korta arbetslöshetstiderna genom att möta olika individers och arbetsgivares behov.

Matchningsanställningen kommer att överlappa andra arbetsmarknadspolitiska insatser vad avser målgruppen. Främst handlar det om sysselsättningsplatser, det (förstärkta) särskilda anställningsstödet ((F)SAS) och nystartsjobben (NSJ). Men även till exempel arbetsplatsförlagda aktiviteter som arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning kan vara aktuella för målgruppen.⁶⁸ Framöver kan det dessutom bli aktuellt att införa nya insatser för målgruppen, så som exempelvis de av regeringen aviserade extratjänster i välfärden.⁶⁹ Vissa individer i målgruppen för matchningsanställningen kommer även vara berättigade till subventionerade anställningar som riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (se Kapitel 13 och Bilaga 8 för befintliga anställningsstöd).

I det här kapitlet diskuterar vi främst hur matchningsanställningen förhåller sig till andra generella

⁶⁸ Vad avser individer i behov av förberedande eller rehabiliterande insatser bedömer utredningen att dessa individer inte tillhör målgruppen för matchningsanställningen. Dessa individer tar del av förberedande och rehabiliterande insatser som erbjuds inom ramen för Arbetsförmedlingen (i samarbete med andra myndigheter). Dessa insatser behandlas inte inom ramen för utredningen. Vad avser behov av rehabilitering för individer som är i en matchningsanställning föreslås samma förutsättningar gälla som för befintliga anställningsstöd (1997:1275).

⁶⁹ Se regeringens budgetproposition 2015 (prop. 2015/14:1).

anställningsstöd riktade till målgruppen samt sysselsättningsplatserna. Vi diskuterar även kort hur matchningsanställningen förhåller sig till insatser riktade till individer i andra skeden i arbetslöshetsperioden – det vill säga de insatser som föregår, och kan följa på, en matchningsanställning. Slutligen belyser vi översiktligt kommunernas och de arbetsintegrerande sociala företagens verksamhet, som även de riktar sig till individer som varit utan arbete en lång tid – men främst till individer som uppbär försörjningsstöd.

5.1 Matchningsanställningen och andra anställningsstöd

Det finns både likheter och skillnader vad avser Matchningsanställningens konstruktion i förhållande till befintliga anställningsstöd. Matchningsanställningen, innebär i likhet med befintliga anställningsstöd, att individen får en anställning och en lön. Villkoren för utbetalningen av lönestöd för matchningsanställningen föreslås regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Utgångspunkten för matchningsanställningen är att den ska utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen, och kunna bidra till en avveckling av densamma. Deltagarna i sysselsättningsfasen deltar till största del i sysselsättning hos anordnare (se Kapitel 13). En grundläggande aspekt som skiljer sysselsättningsplatserna från de subventionerade anställningarna, är att sysselsättningsplatserna inte utgör en anställning och individerna får följaktligen ingen lön. Individerna får ersättning i form av aktivitetstöd.⁷⁰ Denna konstruktion har medfört kritik mot sysselsättningsfasen som innebär att deltagarna antingen gör meningslösa arbeten, eller utför ”riktiga” jobb utan att få lön för detta. Att individerna får lön för sitt arbete kan bidra till att skapa bättre förutsättningar för att individers arbetsförmåga och produktivitet ska kunna tas till vara. Vidare har subventionerade anställningar generellt goda effekter på individernas jobbchanser, och effekterna är bättre ju mer arbetet liknar osubventionerade arbeten (se Kapitel 13).

⁷⁰ De individer som inte uppfyller ett arbetsvillkor, får dock ingen ersättning (se Kapitel 13).

Befintliga anställningsstöd

Vad avser målgruppen för matchningsanställningen finns flera befintliga anställningsstöd (se Kapitel 13). Det anställningsstöd som är särskilt riktat till individer i sysselsättningsfasen är det förstärkta särskilda anställningsstödet (FSAS).⁷¹ Matchningsanställningens konstruktion skiljer sig från befintliga anställningsstöd.

Matchningsanställningen innebär att individen anvisas till en matchningsaktör, som har arbetsgivaransvaret för individen. Individen utför sitt arbete hos ett kundföretag, som betalar matchningsaktören för tjänsten. Detta skulle kunna jämföras med att ett företag som jobbar med uthyrning av arbetskraft anställer en arbetslös individ och tar del av något av de befintliga anställningsstöd som finns idag. Detta förekommer dock i begränsad utsträckning (se Kapitel 12). Skillnaderna för ett företag som arbetar med uthyrning vad avser att anställa en person på ett befintligt anställningsstöd, jämfört med att vara en leverantör av matchningsanställningen är flera. En viktig del av matchningsanställningen är stärka individerna, tillhandahålla kompetensutveckling samt att bistå med både praktiskt och socialt stöd på arbetsplatsen. Detta får matchningsaktören en ersättning för. Vidare får matchningsaktören en prestationsbaserad ersättning då individen får annan anställning eller påbörjar reguljär utbildning (se Kapitel 12). Detta kan skapa incitament för företag att anställa och jobba med individerna i enlighet med målsättningen för matchningsanställningen. I sammanhanget är det viktigt att lyfta fram att det behövs en bred överenskommelse mellan parterna på arbetsmarknaden vad avser villkoren för matchningsanställningen för att skapa goda förutsättningar för matchningsaktörerna att jobba med målgruppen i enlighet med målsättningen för programmet.

Matchningsanställningens konstruktion skapar möjlighet för arbetsgivare att, i form av kundföretag, hyra individers arbetskraft istället för att anställa individer direkt. Mot bakgrund av befintlig kunskap och vad som framkommit under utredningens samråd kan

⁷¹ Vid det förstärkta särskilda anställningsstödet ansvarar arbetsgivaren för handledning av individen. För detta utgår en ersättning.

detta, genom att minska arbetsgivarens osäkerhet, vara avgörande för att arbetsgivaren ska våga pröva en individ i verksamheten som varit utan arbete under en lång tid (se Kapitel 11). I dag finns möjlighet för arbetsgivare att använda sig av sysselsättningsplatser eller arbetspraktik för att pröva en individ i verksamheten utan att ett anställningsförhållande kommer till stånd. En viktig skillnad jämfört med dessa insatser, som nämnts ovan, är att individen vid deltagande i matchningsanställningen får lön för sitt arbete. Att arbetsgivare, eller kundföretag, betalar för arbetskraften ökar förutsättningarna för att individerna kommer att utföra arbeten där deras arbetsförmåga kan tas tillvara. Därmed kan även effekten av insatsen förväntas vara bättre (se Kapitel 13).

En annan grundläggande skillnad mot befintliga anställningsstöd är att individen anvisas till en anställning där det inte på förhand är känt vilket typ av arbete individen ska utföra, och i vilken omfattning. Matchningsaktören ansvarar för vilka arbetsplatser individerna befinner sig på, och vilka arbeten de utför. Det kan finnas både för- och nackdelar med detta förfarande. En nackdel kan vara att individen inte kommer bli uttyrd och därmed inte utför arbete på annan arbetsplats. Dock, enligt den ersättningsmodell som föreslås, medför det då en kostnad för matchningsaktören att individen finns i verksamheten (se Kapitel 2). En fördel är att matchningsanställningen medför att individer som inte kan få arbete hos annan arbetsgivare ges möjlighet till en anställning – som inkluderar kompetensutveckling, stöd och matchning – och därigenom kan rustas för att närma sig arbetsmarknaden. Att matchningsaktören ska arbeta med matchning mot kundföretag är en tydlig skillnad mot befintliga anställningsstöd som syftar till att individen ska vara kvar hos samma arbetsgivare även då perioden för lönestödet gått ut.⁷² Det är viktigt att det för matchningsanställningen ställs krav på aktivitetsnivå under den tid individen inte utför arbete på annan arbetsplats. Matchningsanställningens konstruktion skapar en trygghet för individen, som oavsett hur individen fungerar på en specifik arbetsplats, har sin anställning och lön hos

⁷² Statskontoret (2011) visar att omkring 40 procent av utflödet från det särskilda anställningsstödet består av flöden till andra anställningsstöd. Ungefär en lika stor andel av utflödet är sex månader efter avslutat åter inskrivna hos Arbetsförmedlingen med aktivitetsstöd. Andelen i arbete utan stöd är omkring 5 procent.

matchningsaktören under den tid programmet pågår. Detta kan vara särskilt viktigt vad avser matchningsanställningen – vars verksamhet kan komma att vara konjunkturkänslig.

Sammanfattningsvis, matchningsanställningen kompletterar genom sin konstruktion andra anställningsstöd riktade till målgruppen. Vidare utgör matchningsanställningen ett komplement till de av regeringen aviserade extratjänsterna i välfärden genom att matchningsanställningen riktas mot hela arbetsmarknaden.⁷³

Nystartsjobb

Arbetsgivare som anställer arbetslösa kan få stöd i form av nystartsjobb (se Bilaga 8). Det innebär i likhet med de subventionerade anställningarna att arbetsgivaren får en subvention vad avser lönekostnaden för individen. Till skillnad från de subventionerade anställningarna utgör inte nystartsjobben ett program, vidare är de rättighetsbaserade. Med andra ord, det görs ingen behovsprövning – arbetsgivarna har rätt till stödet för individer som tillhör målgruppen.

Nystartsjobben har ökat snabbt i volym sedan introduktionen (se Kapitel 11 och Bilaga 9).⁷⁴ En utvärdering från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har visat att nystartsjobben har positiva effekter vad avser att korta individernas arbetslöshetstid, men att de samtidigt är behäftade med stora undanträngningseffekter.⁷⁵ Arbetsförmedlingen (2014c) visar vidare att nystartsjobben går till de arbetssökande som relativt sätt har bäst jobbchanser. Vad gäller övriga arbeten med stöd är bilden den omvända. Lönesubventionerna bidrar således till att utjämna möjligheterna att få ett arbete beroende på skillnader i konkurrensförmåga. Nystartsjobben tenderar å andra sidan att öka, snarare än att minska, spridningen i jobbchanserna mellan dem med bättre och sämre jobbchanser. Samtidigt kan nystartsjobben bidra till att sänka trösklarna från andra subventionerade anställningar till

⁷³Det vill säga, alla företag kan utgöra kundföretag. Det finns inga begränsningar vad avser till exempel sektor eller bransch.

⁷⁴Beslut om sänkning av taket vad avser stöd till nystatsjobb är taget. En sänkning till 22 000 träder i kraft 1 april 2015. Detta skulle kunna påverka volymerna.

⁷⁵Se Liljeberg m.fl. (2012).

osubventionerade anställningar. Matchningsanställningen, i likhet med andra subventionerade anställningar, och nystartsjobben kan därmed utgöra viktiga komplement.

Kombination av insatser

Matchningsanställningen innebär att anställning kombineras med kompetensutveckling, stöd och matchning. Vidare innebär konstruktionen att deltagare och arbetsgivare – i form av kundföretag – har möjlighet att pröva hur en individ fungerar i verksamheten. Matchningsaktören har arbetsgivaransvaret för individen.

Utifrån befintliga insatser skulle det vara möjligt att kombinera arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och det särskilda anställningsstödet för att uppnå en kedja av insatser som liknar matchningsanställningen. Dock är utredningens bedömning, bland annat utifrån de samråd som skett under utredningens arbete, att det kan finnas stora fördelar med att kombinera samtliga dessa inslag i samma program. Inte minst för att skapa en enkelhet och tydlighet gentemot arbetsgivarna. Samtidigt skapar det en trygghet för individen. Unikt för matchningsanställningen är att individ och arbetsgivare (kundföretag) kan pröva hur väl individen fungerar på en arbetsplats utan att ett anställningsförhållande behöver komma till stånd, *samtidigt* som individen har en anställning och får en lön hos matchningsaktören.

5.2 Mottagare av stöd

I Kapitel 12 beskrivs översiktligt hur marknad och efterfrågan ser ut vad avser subventionerade anställningar. I det här avsnittet beskriver vi mer specifikt hur de subventionerade anställningarna förhåller sig till matchningsanställningen och dess konstruktion.

Som nämnts kan matchningsanställningen utgöra ett komplement till extratjänster i välfärden (som aviserats i budgetpropositionen 2015) i och med att matchningsanställningen riktas mot hela arbetsmarknaden. I relation till befintliga anställningsstöd utgör matchningsanställningen ett komplement genom att konstruktionen bland annat möjliggör för arbetsgivare –

i form av kundföretag – att hyra arbetskraft istället för att anställa direkt. Inhyrning av arbetskraft är dessutom särskilt vanligt i vissa branscher, idag är detta inte samma branscher där de befintliga subventionerade anställningarna är mest frekvent förekommande. Skillnaden i konstruktion skulle, bland annat mot denna bakgrund, kunna bidra till att skapa fler vägar in på arbetsmarknaden för långtidsarbetslösa.

Vidare vill utredningen belysa ideella föreningar som mottagare. För dessa har inte de generella subventionerade anställningarna utgjort en stor del av de anställda. Däremot har de ideella föreningarna varit viktiga vad avser att skapa sysselsättning till exempel inom ramen för sysselsättningsfasen. Nästan hälften av deltagarna år 2012 var hos en stiftelse eller ideell förening.⁷⁶ Därmed är bedömningen att matchningsanställningen – i likhet med andra anställningsstöd – främst kommer att utgöra ett komplement till den typ av insatser som nyttjas inom stiftelser och ideella föreningarna.

5.3 Renodla och förenkla

Idag finns, som nämnts ovan, ett flertal insatser som innebär att arbetsgivaren kan få arbetskraft till reducerad, eller helt utan, kostnad. Dessa insatser skiljer sig åt vad avser villkor, samtidigt som många av dem överlappar vad avser målgrupp. För att den här typen av insatser ska fungera på ett bra sätt är det avgörande att det finns arbetsgivare som är beredda att pröva individerna i sin verksamhet. En förutsättning för att detta ska kunna ske är att arbetsgivarna känner till, och kan förstå, de olika stödformerna. För att förenkla för arbetsgivarna, öka träffsäkerheten, och underlätta kontrollen (bland annat för att undvika felaktiga utbetalningar och överutnyttjande), krävs ett system som är enkelt och konsistent. Under utredningens samråd har det lyfts fram att nuvarande system av insatser, främst vad avser de subventionerade anställningar, i sin helhet behöver ses över.⁷⁷ Samma slutsats drogs i utredningen SOU 2014:16 ”Det ska vara lätt att göra rätt –

⁷⁶ Liljeberg m.fl. (2013).

⁷⁷ Detta har lyfts fram i möten och samråd med parterna på arbetsmarknaden, samt med arbetsgivare och andra branschorganisationer (se Bilaga 2).

Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten”.

Det ligger inte inom ramen för den aktuella utredningens uppdrag att se över regelverk och utformning vad avser hela verktygslådan av anställningsstöd. En försöksverksamhet vad avser matchningsanställningen kan bidra med värdefull kunskap och erfarenhet vid en sådan översyn.

5.4 Matchningsanställningen och kedjan av insatser

Vid sidan av att insatser riktade till samma målgrupp behöver förhålla sig till varandra, är det även viktigt att insatser riktade till långtidsarbetslösa förhåller sig till de insatser som erbjuds tidigare i individens arbetslöshetsperiod, samt de insatser som kan följa efter en matchningsanställning.

Kedjan av de insatser som erbjuds syftar bland annat till att motverka att långtidsarbetslöshet uppstår. Arbetslöshetstid i sig är stigmatiserande, och det är därför helt avgörande att motverka inflödet till långtidsarbetslöshet (se Kapitel 11 angående orsaker till långtidsarbetslöshet). Individerna bör därför redan tidigt i arbetslöshetsperioden på ett intensivt sätt prövas mot arbetsmarknaden. Insatser som lämpar sig särskilt bra tidigt i arbetslöshetstiden är förmedlingsinsatser, då dessa insatser inte är förknippade med inlåsningseffekter (se Kapitel 13). Det kan också vara viktigt att individerna tidigt i arbetslöshetsperioden får tillräcklig information för att förstå vilka konsekvenser arbetslöshetstiden i sig kan ha, exempelvis vad avser sannolikheten att alls bli kallad på intervju.⁷⁸

För vissa individer räcker inte ett aktivt arbetssökande och informationsinsatser, utan det behövs insatser som stärker individens konkurrenskraft, exempelvis genom utbildning eller praktik. Dessa insatser riskerar dock att skapa så kallad inlåsning, därför krävs att dessa insatser är välriktade och träffsäkra. Förstärkta förmedlingsinsatser tidigt i arbetslöshetsperioden bör kunna bidra till en ökad träffsäkerhet vad avser dessa insatser

⁷⁸ Forskning visar att sannolikheten att bli kallad på intervju avtar kraftigt med arbetslöshetstiden, oavsett individens övriga egenskaper. Se Kroft m.fl. (2013), och Eriksson och Rooth (2011).

genom att kontakten mellan förmedlare och arbetssökande ökar, och därmed kan förmedlarens möjligheter att bedöma individens behov av ytterligare insatser öka. Sammantaget är det, i likhet med andra insatser riktade till individer som varit utan arbete länge, av stor vikt att individerna på ett tillräckligt sätt har prövats mot arbetsmarknaden innan de anvisas till matchningsanställningen.

5.5 Kommunal verksamhet och sociala företag

Som beskrivs i Kapitel 13 är det många kommuner som tillhandahåller arbetsmarknadspolitiska insatser. Målgruppen för dessa verksamheter är ofta individer som står mycket långt från arbetsmarknaden och har sin försörjning via försörjningsstöd.

En annan viktig aktör är arbetsintegrerande sociala företag.⁷⁹ Målet med socialt företagande är att skapa arbete och att integrera människor, som har svårt att få jobb på arbetsmarknaden, som arbetstagare och företagare. Medarbetarna i arbetsintegrerande sociala företag är ofta individer som på grund av långtidsarbetslöshet, långtidssjukskrivning, en funktionsnedsättning eller andra skäl, inte fått möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Flera av de sociala företagen har också deltagare som finns i arbetsmarknadspolitiska insatser, exempelvis i jobb- och utvecklingsgarantin och/eller hos kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens samarbete med sociala företag sker dels inom ramen för den löpande verksamheten, dels i form av särskilda uppdrag och projekt.⁸⁰

Både vad avser målgrupp och utformning kan de kommunala verksamheterna och de arbetsintegrerande sociala företagen ses som viktiga komplement till matchningsanställningen (och andra arbetsmarknadspolitiska insatser). Målgruppen för dessa verksamheter i dess nuvarande utformning är personer som bedöms stå längre från arbetsmarknaden än målgruppen för

⁷⁹ Enligt frivillig lista från Tillväxtverket (2014) finns ca 310 företag och knappt 10 000 deltar i verksamheterna, varav 3 000 är anställda med lön. Det har framför allt skett en ökning av både insatser och sysselsättning för personer med funktionsnedsättning.

⁸⁰ Vid en effektutvärdering som genomfördes av en försökverksamhet med privata aktörer som alternativ till Arbetsförmedlingen kunde emellertid ingen jämförande analys av de sociala företagens respektive övriga privata företags effekter göras. Slutsatser om verksamhetens effekter är svåra att dra. Se Jönsson och Skogman (2012).

matchningsanställningen. Dessa verksamheter skulle emellertid kunna (till exempel i form av förberedande insats) vara ett steg på vägen till en matchningsanställning, eller fungera som aktörer för individer som trots deltagande i matchningsanställningen (eller andra anställningsstöd) inte kommit i annat arbete.

Juridiskt finns inga hinder vad avser sociala företags möjligheter att delta i en upphandling, därmed kan dessa potentiellt utgöra matchningsaktörer. Dock kan det finnas hinder vad avser kommunernas möjlighet att delta (se Kapitel 10). Det bör dock närmare undersökas om kommunerna på sikt skulle kunna utgöra matchningsaktörer. Detta diskuteras i Kapitel 4.

6 Konsekvenser av förslaget

Matchningsanställningen föreslås, inledningsvis, genomföras i form av en försöksverksamhet. Detta innebär att verksamheten är begränsad både vad avser omfattning och tid. Därmed kommer även omfattningen av konsekvenserna vara begränsade.

Det kan på förhand vara svårt att förutse möjliga konsekvenser. En försöksverksamhet som skapar goda förutsättningar för att utvärdera och följa upp matchningsanställningen kan tillföra kunskap om vilka konsekvenser som skulle kunna uppstå om matchningsanställningen på sikt implementeras i större skala. Därmed ökar möjligheterna att utforma matchningsanställningarna på ett så effektivt sätt som möjligt. I det här kapitlet sammanfattas de mer utförliga diskussioner runt möjliga konsekvenser som förs i olika kapitel i rapporten.

6.1 Konsekvenser för individen

Ökade möjligheter till arbete

Målgruppen för matchningsanställningen är individer som tidigare under arbetslösheten prövats mot arbetsmarknaden genom olika insatser, där ibland de två första faserna i jobb- och utvecklingsgarantin, och som idag främst deltar i sysselsättningsfasen. Enligt regeringens budgetproposition (prop. 2014/15:1) för 2015 avser regeringen att avveckla sysselsättningsfasen, och ersätta den med extratjänster i välfärden.

Matchningsanställningen innebär, i likhet med extratjänster i välfärden, att individen får en subventionerad anställning. Det vill säga individerna får ett arbete med lön.

Matchningsanställningen kan utgöra ett viktigt komplement till extratjänsterna i välfärden och andra subventionerade anställningar (se Kapitel 5). Dels genom att matchningsanställningen riktar sig till hela arbetsmarknaden, och dels genom att matchningsanställningen skiljer sig från andra subventionerade anställningar i sin konstruktion. Matchningsanställningen kan bidra till en snabbare avveckling av sysselsättningsfasen.

Arbetsgivaren får möjlighet till en matchningsanställning istället för att direkt anställa individen. Därmed kan betydelsen av arbetsgivarnas osäkerhet minska, och arbetsgivare som inte tidigare anställt med stöd kan våga pröva individer som varit utan arbete en lång tid i verksamheten – nya möjligheter till arbete skapas.

Ökade möjligheter till kompetensutveckling

Ett viktigt inslag i matchningsanställningen är att individerna rustas genom kompetensutvecklande insatser. Individen ska delta i kompetensutvecklande insatser på minst 15 procent av tiden i matchningsanställningen. Kompetensutveckling innebär att individerna ges möjlighet att lära nytt, samtidigt som det kan bidra till att stärka individernas självförtroende. Därmed kan de kompetensutvecklande insatserna bidra till att individerna kommer närmare arbetsmarknaden.

Förbättrad matchning och trygghet

Matchningsanställningens konstruktion ger ökade möjligheter till bättre träffsäkerhet i matchning mellan individ och arbetsplats genom att individ och arbetsgivare under trygga förhållanden kan pröva hur väl en individ fungerar på en arbetsplats. Individen har sin anställning hos en matchningsaktör, vilken innebär en grundtrygghet för individen. Detta kan vara särskilt viktigt vad avser matchningsanställningen då verksamheten skulle kunna vara mer konjunkturkänslig i relation till andra anställningsstöd (se Kapitel 12). Simultant kan denna trygghet för individen medföra en risk för matchningsaktören.

I matchningsaktörens åtaganden ingår bland annat att erbjuda praktiskt och socialt stöd till både individ och arbetsplats. Ett nära

samarbete med individ och kundföretag bidrar till att matchningsaktören får både en god personkännedom och god kunskap om kundföretagens behov. Därmed ökar förutsättningarna för en bättre matchning mellan individ och arbetsgivare.

6.2 Konsekvenser för arbetsgivaren

Underlätta rekrytering och kompetensförsörjning

Det finns ett flertal subventionerade anställningar. En förutsättning för att arbetsgivare ska anställa individer som varit utan arbete en lång tid, är att arbetsgivarna känner till och förstår möjligheten till stöd. En viktig utgångspunkt för matchningsanställningen är att det ska vara enkelt för arbetsgivarna – i form av kundföretag - att förstå och använda tjänsten. Matchningsaktören utgör ett stöd till kundföretagen genom bland annat praktiskt och administrativt stöd. Vidare minskar matchningsanställningen kundföretagens osäkerhet genom en förbättrad träffsäkerhet i matchningen att individen får kompetensutveckling som är anpassad till arbetsplatsens behov och genom praktiskt och socialt stöd både till individ och till arbetsplats.

Matchningsanställningen riktas mot hela arbetsmarknaden och utgör, genom sin konstruktion, ett viktigt komplement till befintliga anställningsstöd. Matchningsanställningen kan därmed bidra till en ökad flexibilitet, och till att underlätta arbetsgivarnas rekryterings- och kompetensförsörjningsbehov.

Angeläget med översyn av anställningsstöden

Matchningsanställningen är en anställning med stöd. I dag finns redan flertalet befintliga anställningsstöd riktade till målgruppen och arbetsgivaren kan, för vissa individer, ha upp till sju olika anställningsstöd att ta ställning till. Vidare föreslår regeringen att extratjänster i välfärden ska införas. Utredningen föreslår, mot bakgrund av vad som framförts i de möten och samråd utredningen haft under arbetets gång, en översyn av anställningsstöden med

syfte att renodla och förenkla anställningsstöden. Det är viktigt att de olika anställningsstöden tydligt kompletterar varandra för att skapa en effektivitet i systemet. En förenkling och renodling av stöden underlättar för arbetsgivarna och skulle kunna bidra till att fler arbetsgivare tar steget att anställa med stöd. Den föreslagna försöksverksamheten skulle kunna bidra med värdefull kunskap till en sådan översyn.

6.3 Ekonomiska konsekvenser

Liten risk för ökade kostnader för staten

Statens kostnader för den aktiva arbetsmarknadspolitiken finns inom utgiftsområde 14. Beräknade kostnader för förslaget för matchningsanställningen, och finansiering, redovisas i Kapitel 2 och Bilaga 7. Utifrån dessa beräkningar kommer kostnaden vara högre jämfört med sysselsättningsfasen, men lägre än kostnaderna för det förstärkta särskilda anställningsstödet.

Finansiering av förslaget bedöms kunna ske inom utgiftsområdet. Med utgångspunkt i regeringens budgetproposition för 2015, och att extratjänster i välfärden ersätter sysselsättningsfasen, bedöms inga merkostnader för försöksverksamheten. Kostnaderna för staten skulle dock tillfälligt kunna bli högre, om matchningsanställningarna kan bidra till att sysselsättningsfasen kan avvecklas i en snabbare takt.

Med utgångspunkt i gällande budget beräknas merkostnaden för försöksverksamheten, i förhållande till sysselsättningsfasen, uppgå till 120-190 mnkr i genomsnitt över en 5 års period. Utredningen föreslår under denna förutsättning att en sänkning av anordnarbidraget finansierar försöksverksamheten.

Arbetsförmåga tas tillvara och kostnader kan minska

Långtidsarbetslösheten ligger på historiskt höga nivåer, och en allt större andel av de långtidsarbetslösa tillhör utsatta grupper. Arbetslöshet är mycket kostsamt både för de individer som drabbas och för samhället i stort. Individens ekonomiska situation

påverkas negativt, och långa perioder av arbetslöshet innebär ökad risk för både psykisk och fysisk ohälsa.⁸¹ För samhället innebär höga nivåer av långtidsarbetslöshet att både produktionen och skatteintäkterna blir lägre samtidigt som kostnaderna för det offentliga åtagandet, till exempel i form av ekonomiska ersättningar och gemensamma försäkringar, ökar.

Långtidsarbetslöshet har ett samband med ohälsa, och en stor andel av individer som tar emot försörjningsstöd från kommunerna behöver stöd på grund av att de är arbetslösa. Därmed kan kostnaderna för sjuk- och aktivitetsersättning liksom kommunernas kostnader för försörjningsstöd antas minska om långtidsarbetslösheten minskar. Ett högre arbetskraftsdeltagande, och att fler individers förmåga tas till vara, kan även bidra till ökad tillväxt.

Liten risk för negativa sidoeffekter

Anställningar med stöd kan ge upphov till så kallad undanträngning. Undanträngning innebär att andra anställningar minskar när fler får subventionerade anställningar. Risken för undanträngning är dock förhållandevis liten vad avser anställningsstöd riktade till individer som varit utan arbete en mycket lång tid. Vidare kan subventionerade anställningar på sikt bidra till att antalet sökande som konkurrerar om jobben ökar. Att konkurrensen om jobben ökar skulle inom vissa branscher - där andelen anställda med stöd är hög - kunna medföra en långsammare löneökningstakt (mer återhållsamma lönekrav), men i förlängning tillökad sysselsättning i ekonomin som helhet.

Vidare föreslås matchningsanställningen att inledningsvis implementeras i begränsad skala, vilket ytterligare minskar risken för negativa sidoeffekter. Skulle matchningsanställningen på sikt bidra till stora volymökningar i de subventionerade anställningarna som helhet kan risken för negativa sidoeffekter öka. En utvärdering av den föreslagna försöksverksamheten bör kunna vara vägledande för hur denna risk kan se ut mer specifikt vad avser matchningsanställningen.

⁸¹ Se exempelvis Björklund och Eriksson (1998) och Eliasson (2014).

En annan negativ sidoeffekt som kan uppstå är så kallad inlåsning. Inlåsning innebär att individernas sökaktivitet minskar under tiden individen deltar i ett program, och därmed att jobbchansen minskar. Risken för inlåsning är liten vad avser målgruppen. Individerna har varit arbetslösa en mycket lång tid, och trots flertalet olika insatser, inte kommit i arbete. Dock är det viktigt att utformningen av matchningsanställningen främjar individernas incitament att söka annat arbete (inte minst då deltagandet i matchningsanställningen kan bidra till att öka individens jobbchans).

6.4 Andra konsekvenser av utrednings förslag

Jämställdhet mellan män och kvinnor

Det finns skillnader vad avser inom vilka branscher män och kvinnor arbetar. Löner och villkor skiljer sig mellan branscherna. Vidare finns det skillnader i vilka insatser män och kvinnor anvisas till, och vilken inriktning dessa har. Exempelvis utgör kvinnor en stor majoritet av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning inom vård- och omsorg, medan förhållandet är det omvända för truckförarutbildning.

Mot bakgrund av att mäns och kvinnors arbetsmarknad ser olika ut är det viktigt att matchningsanställningen riktas mot hela arbetsmarknaden. Utgångspunkten bör samtidigt vara att deltagarna i matchningsanställning ska ha lika lön och villkor, oavsett hos vilken matchningsaktör individen är anställd eller inom vilken bransch individen utför sitt arbete (se Kapitel 7 vad avser reglering av villkor och lön). Matchningsanställningen kan öka möjligheten för individen att pröva olika branscher. Matchningsanställningen skulle i viss mån kunna bidra till en mer jämställd arbetsmarknad.

Integration

Utrikes födda är överrepresenterade bland de långtidsarbetslösa. Dessutom kommer de stora flyktingströmmarna öka utbudet av

arbetskraft de närmaste åren. I och med att det tar tid att etablera sig på arbetsmarknaden, finns det en stor risk att arbetslösheten i gruppen kommer vara mycket hög framöver. Att sänka trösklarna in på arbetsmarknaden för gruppen är därmed en viktig utmaning. Det kan upplevas som mer riskfyllt att anställa utrikes födda då de ofta har mindre dokumenterad erfarenhet, eller icke validerad kompetens, än andra grupper på arbetsmarknaden. Anställning med stöd är därmed ett viktigt verktyg, som kan bidra till att ge individerna viktig arbetslivserfarenhet och referenser. Vidare har bemanningsbranschen, som i sin konstruktion påminner om matchningsanställningen, visat sig vara en viktig inkörspport till arbetsmarknaden för utrikes födda (se Kapitel 12). Matchningsanställningen skulle kunna ge särskilt goda effekter för denna grupp.

Ökad kunskap

Matchningsanställningen föreslås implementeras i form av en försöksverksamhet. Detta skapar förutsättningar för att utvärdera effekten av matchningsanställningen. Det finns inga effektutvärderingar vad avser flera av de insatser som idag erbjuds långtidsarbetslösa. En utvärdering av matchningsanställningen kan bidra till ökad kunskap, och till en mer effektiv arbetsmarknadspolitik för långtidsarbetslösa (se Kapitel 3).

Vissa risker med privata aktörer

Matchningsaktörerna föreslås att under försöksverksamheten utses via upphandling. Privata aktörer kan bidra till en ökad individanpassning och till innovation och metodutveckling. Det finns många aktörer som har värdefull kunskap och erfarenhet som kan tas tillvara, men det finns också risker. Det har visat sig att kostnaderna för kontroll och uppföljning kan bli mycket höga och att verksamheterna ibland lockat oseriösa anordnare.

Vad avser höga kostnader för kontroll och uppföljning gäller denna risk främst tjänster som upphandlas enligt lagen om valfrihet (LOV). Matchningsanställningen föreslås upphandlas via lagen om offentlig upphandling (LOU), därmed kan antalet leverantörer

begränsas. Vidare föreslås matchningsaktörerna styras via resultat, snarare än via detaljsstyrning – även detta minskar kostnaderna för kontroll och uppföljning samtidigt som aktörerna ges större frihet att utveckla egna metoder (Se Kapitel 14). En risk med att styra på resultat är att så kallad ”parking” uppstår. Det vill säga, att leverantörerna inte lägger tid och resurser på individer de ändå inte tror kan komma i jobb. Ersättningsmodellen utformning kan dock bidra till att minska risken för parking – den medför en kostnad för leverantören att individen finns i verksamheten. Därmed finns incitament för aktören att aktivt arbeta med att få individerna i arbete. Dessutom bygger deltagandet i matchningsanställningen på att individen är motiverad (och har anmält intresse) att delta.

Att det innebär en kostnad för leverantören att individen finns i verksamheten, och att leverantören enbart kan få intäkter av verksamheten genom att leverera resultat i enlighet med målsättningen för tjänsten, minskar påtagligt risken för oseriösa aktörer. Det medför även att risken för att leverantörerna kan göra vinst utan att leverera reellt resultat är mycket liten (se Kapitel 2).

Även om ersättningsmodell och upphandling utformas för att minimera riskerna, kan det uppstå situationer som är svåra att förutse och därmed att motverka. Därför är det av stor vikt att verksamheten utvärderas och följs upp på ett bra sätt. Försöksverksamheten skapar goda förutsättningar för detta.

Del II

7 Anställningen

Matchningsanställningen föreslås utgöra ett arbetsmarknadspolitiskt program där individen har sin anställning hos en matchningsaktör. Matchningsaktören har arbetsgivaransvaret för deltagarna i programmet. Det är i detta sammanhang viktigt, att på en övergripande nivå, förstå parternas roll på arbetsmarknaden. I det här kapitlet beskrivs bland annat hur en anställning regleras, villkoren genom kollektivavtal, och hur regelverket kring uthyrning av arbetskraft ser ut.

7.1 Parternas roll på arbetsmarknaden

De grundläggande villkoren för arbetstagare, arbetsgivare och deras organisationer finns reglerat i lag. De grundläggande reglerna för anställningen finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Grunderna för förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden⁸² finns i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Medbestämmandelagen (MBL) reglerar flera områden, bland annat föreningsrätten och rätten att förhandla. Vidare så tar MBL upp skyldigheten för arbetsgivare att förhandla med den fackliga organisationen innan beslut om viktigare förändringar av sin verksamhet.

Till stor del är den arbetsrättsliga lagstiftningen semidispositiv. Det betyder att parterna genom kollektivavtal kan komma överens om regler som kompletterar eller avviker från lagstiftningen.

⁸² Centralorganisationerna på arbetsmarknaden är LO (Landsorganisationen), TCO (Tjänstemännens Centralorganisation) och Saco (Sveriges akademikers centralorganisation). TCO och Sacos Förhandlingsorganisationer är PTK (privattjänstemannakartellen) och OFR (Offentliganställdas förhandlingsråd). Svenskt Näringsliv, SKL (Sveriges kommuner och Landsting) och Arbetsgivarverket är centralorganisationer på arbetsgivar sidan. Medlemsförbunden tecknar kollektivavtalen om det inte sker inom central samordning.

Huvuddelen av de villkor som gäller på arbetsmarknaden finns i kollektivavtalen. I de centrala kollektivavtalen finns regler om löner, principer för lönesättning och andra anställningsvillkor. Någon lagstiftning om lön finns inte i Sverige. Det är istället parterna på arbetsmarknaden som genom tecknande av kollektivavtal förfogar över lönebildningen. Vissa kollektivavtal innebär lokal lönebildning utan individgarantier.⁸³ Är arbetsgivaren inte bunden av kollektivavtal sätts lönerna i anställningsavtalet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

7.1.1 Lagen om anställningsskydd

I lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), finns bland annat bestämmelser om vad som gäller för inledande och avslutande av en anställning. Det är i anställningsavtalet som grundöverenskommelsen görs och avtalet ska innehålla information om vad som gäller för anställningen.⁸⁴ Det finns två huvudsakliga former av anställningar idag. Det är tillsvidareanställning och tidsbegränsad anställning. Tidsbegränsade anställningar enligt 5 § LAS är allmän visstid, vikariat, säsongsarbete och anställning över 67 år. För allmän visstid krävs inte något skäl, men den får inte pågå mer än sammanlagt två år under en femårsperiod. Då övergår i sådant fall anställningen till en tillsvidareanställning.

I vissa, specifika fall, kan undantag från LAS göras. Exempelvis är arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd undantagna från LAS tillämpningsområde. Anställning med anställningsstöd kvalificerar inte heller för ett arbetsvillkor.⁸⁵ Detta innebär att individen, om denna inte har fått arbete, efter avslutat stöd inte har rätt till A-kassa.

Arbetsförmedlingen har rätt att anvisa en arbetssökande till en anställning med anställningsstöd och kan återkalla en anvisning under de förhållanden som anges i 15 § i förordningen om

⁸³ Enligt medlingsinstitutet (2014) kommer 23 procent av de anställda på svensk arbetsmarknad att omfattas av sifferlösa avtal år 2015 som följd av 2013 avtalsrörelse.

⁸⁴ I 6 c § LAS anges vilken information som ska anges i anställningsavtalet och som är av betydelse för anställningsförhållandet.

⁸⁵ För att få inkomstrelaterad ersättning eller grundbelopp måste du uppfylla ett arbetsvillkor (se vidare Kapitel 15)

anställningsstöd.⁸⁶ I förordningen framgår att en förutsättning för att stödet ska utgå är att arbetsgivaren kan intyga att anställningsförmåner lämnas enligt kollektivavtal eller att de är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. En ytterligare förutsättning för att få stöd är att den som har anställningen inte permitteras av någon annan anledning än att arbetet inte kan bedrivas på grund av väderleksförhållanden eller andra liknande orsaker. I kontakter med Arbetsförmedlingen har det framkommit att det är sällsynt att anställning med särskilt anställningsstöd avslutas i förtid. Vidare framgår i förordningen (9 §) att anställningsstöd inte får lämnas till arbetsgivare som på den driftsenhet där den anställde med anställningsstöd avses att bli placerad senare än nio månader före den aktuella anställningen sagt upp anställda på grund av arbetsbrist. Anställningsstödet får lämnas såväl för tillsvidare- som för tidsbegränsade anställningar.

7.1.2 Kollektivavtal

Kollektivavtal är ett skriftligt avtal mellan en arbetstagarorganisation och en arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare. I kollektivavtal regleras exempelvis, förutom löner bland annat anställningsformer, semester, sjuklön, semesterlön och arbetstid.⁸⁷ Med kollektivavtal avses enligt 23 § MBL ett skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är ett system som skapar förutsägbarhet för arbetstagarna och arbetsfred och flexibilitet för företagen. Kollektivavtalet är bindande för de undertecknade parternas medlemmar, det vill säga, arbetsgivare respektive medlemmarna i arbetstagarorganisationen. I regel innehåller ett kollektivavtal en inledande paragraf som stadgar att arbetsgivaren förbinder sig att tillämpa kollektivavtalet på samtliga anställda, även de som inte är medlemmar i en facklig

⁸⁶ Arbetsförmedlingen ska kunna återkalla en anvisning om personen *i)* inte inställer sig den dag han eller hon skulle ha påbörjat programmet och inte heller anmäler giltigt förhinder, *ii)* inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredsställande sätt, *iii)* missköter sig eller stör verksamheten, eller 4. utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete.

⁸⁷ Därutöver ytterligare försäkringsskydd som exempelvis arbetsskadeförsäkring, livförsäkring, tjänstepensionsförsäkring, tilläggssjukförsäkring, omställningsförsäkring.

organisation. Men de binder enbart medlemmar och anställda inom sitt tillämpningsområde. Frågor om vilka individer och typer av arbetsuppgifter som faller under kollektivavtalets tillämpningsområde löses genom tolkning av avtalen.

Flera kollektivavtal har, utöver befintliga branschavtal, tecknats för att göra arbetsmarknaden mer inkluderande och/eller för att säkra en bättre kompetensförsörjning.⁸⁸ Parterna har därmed i samverkan med regeringen bidragit genom att sluta överenskommelser för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, och till att minska arbetslösheten. Exempelvis var yrkesintroduktionsavtalen en del av trepartssamtalen. Trepartssamtalen inleddes hösten 2011 mellan regeringen och parterna på arbetsmarknaden i syfte att förbättra möjligheterna för svaga grupper på arbetsmarknaden. Yrkesintroduktionsavtalen är ett samlingsnamn för bransch- och företagspecifika kollektivavtal om anställningar för individer som saknar relevant yrkeserfarenhet där en del av tiden i anställningen används för handledning, utbildning och/eller kompetensutveckling.⁸⁹

I Sverige finns inga lagstadgade minimilöner, men i mer än hälften av kollektivavtalen på den svenska arbetsmarknaden finns numera lägstalöner som parterna inom respektive bransch har förhandlat fram och som inte får underskridas. Lägstalönerna kan vara bestämda utifrån exempelvis ålder, kompetenskrav, erfarenhet i form av yrkesvana/branschvana, anställningstid eller någon kombination av detta. I tjänstemannaavtalen bestäms lägstalöner oftast efter ålder. Det bör däremot påpekas att lägstalönerna i de svenska kollektivavtalen, med några få undantag, i praktiken inte tillämpas. I synnerhet inom industrin överstiger de faktiska lägsta lönerna de avtalade lägstalönerna. Innehållet i de centrala avtalen anger ramarna, men i många fall kan parterna också teckna lokala avtal. Avtalen reglerar då hur de centrala avtalen ska anpassas till förhållandena på den enskilda arbetsplatsen. De centrala avtalen spelar en större roll för hur lägstalönerna sätts på tjänstemannasidan, medan den lokala lönebildningen har större betydelse för industrin och förbunden inom LO.⁹⁰

⁸⁸ YI-avtalen, introduktionsanställningar, praktikanställningar, utvecklingsanställningar.

⁸⁹ Avtalen har funnits länge i sin konstruktion, men som en följd av trepartssamtalen tillkom förordningen (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställning.

⁹⁰ Forslund m.fl. (2014).

Ett urval av kollektivavtal och andra överenskommelser som bedöms relevanta i fråga om matchningsanställningen redovisas i Bilaga 4. Vid sidan av yrkesintroduktionsavtalen är, till exempel, samhallsavtalen intressanta genom sin branschöverskridande konstruktion. Detsamma gäller för bemanningsavtalet för tjänstemän, där man betraktar uthyrningsbranschen som en särskild bransch med egna lönenivåer, frikopplat från lönenivån hos kundföretagen. Inom den kommunala sektorn finns särskilda bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser som är relevanta i sammanhanget.

7.2 Uthyrning av arbetskraft

Eftersom det i matchningsaktörernas uppdrag ingår att jobba med uthyrning av arbetskraft är lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare, som trädde i kraft den 1 januari 2013, en viktig del. Lagen genomför Bemanningsdirektivet (Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/104/EG) och innehåller bland annat en regel om likabehandling av inhyrda arbetstagare och anställda i kundföretaget i fråga om grundläggande arbetsvillkor. Det innebär att ett bemanningsföretag ska, under den tid en arbetstagares uppdrag i kundföretaget varar, tillförsäkra arbetstagaren minst de grundläggande arbets- och anställningsvillkor som skulle ha gällt om personen anställts direkt av kundföretaget. Kravet på likabehandling i fråga om lön gäller emellertid inte om arbetstagaren har en tillsvidare anställning och får lön mellan uppdragen. Avvikelser från kravet på likabehandling får också göras genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av de centrala parterna och som respekterar det övergripande skyddet för arbetstagare som finns i Bemanningsdirektivet.⁹¹ Kravet på likabehandling gäller heller inte för arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, skyddat arbete eller utvecklingsanställning. I lagen avses med:

- Bemanningsföretag: en fysisk eller juridisk person som har arbetstagare anställda i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning.

⁹¹ Bemanningsbranschen har 97 procent kollektivavtalsäckning (2013).

- Kundföretag: en fysisk eller juridisk person för vilken och under vars kontroll och ledning arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag arbetar.
- Grundläggande arbets- och anställningsvillkor: villkor som fastställts i kollektivavtal eller andra bindande generella bestämmelser som gäller hos kundföretaget. Inkluderar:
 - arbetstidens längd, övertid, raster, vilotid, nattarbete, semester och helgdagar,
 - lön,
 - skydd för barn och ungdomar, gravida, nyblivna mödrar eller ammande kvinnor, eller,
 - skydd mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

Enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) föreligger primär förhandlingsskyldighet för alla arbetsgivare. Regeln är dock semidispositiv och avvikelser kan ske genom kollektivavtal. Särskild primär förhandlingsskyldighet gäller dock vid inhyrning av arbetskraft (38 § MBL). Innan en arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne då ska vara arbetstagare hos denne, ska arbetsgivaren på eget initiativ förhandla med den arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete. Det innebär att när ett företag bestämmer sig för att ta in personer från bemanningsföretag ska arbetsgivaren förhandla med det lokala facket om till exempel vilken typ av arbetsuppgifter inhyrningen avser, omfattning och tidsperiod. Det finns undantag när förhandlingsskyldighet enligt 38 § MBL inte föreligger. Det kan ske om arbetet är av kortvarig eller tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap, förutsatt att det i dessa fall det inte är fråga om att anlita utlyrd arbetskraft. Vidare kan undantag ske om arbetet tidigare godtagits av

arbetstagarorganisationerna. För det fordras att godkännandet har kommit till uttryck.⁹²

Vad gäller arbetstagares inflytande över företags- och arbetsledning gäller som huvudprincip att arbetsgivaren har rätt att leda och fördela arbetet. Det som utmärker uthyrning av arbetskraft är att den uthyrde har en dubbel organisatorisk tillhörighet. Det råder ett anställningsförhållande mellan bemanningsföretaget och arbetstagaren.⁹³ Mellan bemanningsföretaget och kundföretaget finns ett affärsavtal om uthyrning av arbetstagare. Arbetsgivarfunktionen är delad på så sätt att kundföretaget fullgör de arbetsledande funktionerna.⁹⁴ Den delade arbetsgivarfunktionen, med arbetsledningen ute på kundföretaget, medför emellertid att det finns risker för att ansvaret för återkoppling och feedback blir otydligt gentemot individen.⁹⁵

Entreprenad

Det är viktigt att skilja så kallad entreprenadverksamhet från uthyrning av arbetskraft.⁹⁶ Den förra består i att ett företag sänder arbetskraft till ett annat företag för att där utföra arbete. En viktig skillnad är att arbetsledningen ligger kvar hos entreprenadföretaget. Gränsdragningen mellan vad som är personaluthyrning och vad som är entreprenad kan ibland vara svår att dra, framförallt som bemanningsföretagen i Sverige ofta bedriver båda verksamheterna. Arbetsdomstolen har uttalat att innebörden av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet när det gäller att avgöra om ett arbetstagarförhållande eller uppdragstagarförhållande föreligger måste göras genom en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

⁹² Vidare har arbetstagersidan rätt att under vissa förutsättningar lägga ett veto mot att arbetsgivaren anlitar den aktör som förhandlingen avser. För att få använda vetorätten enligt 39 § MBL krävs att anlitaandet av den utomstående arbetskraften kan antas medföra att lag eller kollektivavtal åsidosätts och eller strider mot parternas avtal/överenskommelser.

⁹³ se exempelvis ILO definition av Temporary Agency Work

⁹⁴ Källström och Malmberg (2010)

⁹⁵ Arbetsmiljöverket (2013)

⁹⁶ SOU:2014:55.

Lönegap anställd, uthyrd och entreprenad

Det observerade lönegapet mellan direktanställda och bemanningsanställda har länge varit en debatterad fråga. Det har tidigare visat sig finnas skillnader, men studier har även visat att det stora lönegapet man tidigare såg troligtvis är överdrivet.⁹⁷ Det är framför allt inom entreprenader som det uppstår konkurrenssituationer mot anbudsgivare, vilket riskerar underbudskonkurrens.⁹⁸ Istället har positiva inkomsteffekter påvisats av uthyrning, framför allt när det gäller kvinnor, som en effekt av ökat antal arbetade timmar.⁹⁹

7.2.1 Arbetsgivaren

Arbetsgivaren är den som bär ansvaret för att samtliga avtalsförpliktelser fullgörs mot arbetstagaren.¹⁰⁰ Det finns vissa typfall där oklarhet kan uppkomma om vem som är arbetsgivare. I rättspraxis har arbetsgivaren som betalar ut lön ansetts ha ett särskilt ansvar i de fall det är oklart vilken arbetsgivare den som anställer personal företräder. Arbetsgivarbegreppet har blivit mer och mer sammansatt och man måste räkna med att arbetsgivarfunktionerna kan delas upp så att en betalar lön, en annan fungerar som arbetsledare och en tredje är arbetsgivare i anställningsskyddsammanhang. Arbetsplatsen som organisatorisk enhet har också rättslig betydelse eftersom arbetsplatsen avgränsar det område där arbetsgivaren har ett särskilt ansvar. För att hantera den gränslösa situation som kan uppstå i arbetslivet finns särskilda bestämmelser för arbetsmiljön och arbetsplatser med flera verksamma arbetsgivare.

7.2.2 Arbetsmiljö

Något som kan komplicera arbetsmiljöarbetet och arbetsmiljöansvaret när det gäller uthyrning av arbetskraft är att

⁹⁷ Andersson Joona och Wadensjö (2012).

⁹⁸ Peterson (2013).

⁹⁹ Hveem (2014).

¹⁰⁰ Källström och Malmberg (2010).

individerna utför sitt arbete på en annan arbetsgivares arbetsplats. Ansvar för kundföretaget framgår av arbetsmiljölagen (1997:1160) 3 kap 12 §. Den som anlitar inhyrd arbetskraft för att utföra arbete i sin verksamhet skall vidta de skyddsåtgärder som behövs i detta arbete. Enligt den har alla som råder över ett arbetsställe ett ansvar för att förebygga ohälsa och olycksfall för samtliga som vistas på arbetsplatsen oavsett om de är anställda där. Vidare har alla arbetsgivare fullt arbetsmiljöansvar för sina arbetstagare genom det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsgivaren, det vill säga bemanningsföretaget, skall enligt 3 kap, 3 §, se till att arbetstagaren får god kännedom om de förhållanden, under vilka arbetet bedrivs, och att arbetstagaren upplyses om de risker som kan vara förbundna med arbetet. Arbetsgivaren skall förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet.

Bemanningsbranschen har en stor genomströmning av anställda har en högre arbetsskadefrekvens.¹⁰¹ I en kunskapsmanställning från Arbetsmiljöverket konstateras att en anställning i ett bemanningsföretag upplevs som otrygg även om man har en tillsvidareanställning.¹⁰² Det finns svängningar inom branschen, med upp- och nedgångar, vilket medför en potentiell arbetsmiljörisk. Flera studier har dock visat på vikten av socialt stöd från arbetsgivaren, det vill säga bemanningsföretaget, och att detta utgör en potential till bättre psykosocial arbetsmiljö. Samtidigt är forskningen om bemanningsanställdas arbetsförhållanden, i termer av arbetsmiljö och arbetsskador, fortfarande relativt begränsad.

7.3 Samråd

Vid anställningar som medför ett stöd och som anvisas av Arbetsförmedlingen ska, enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, Arbetsförmedlingen samråda med arbetstagarorganisationer.¹⁰³ Samrådsförfarandet ger

¹⁰¹ Andersson Joona och Wadensjö (2010).

¹⁰² Arbetsmiljöverket (2013).

¹⁰³ Ds 2014:29 förtydliganden av det arbetsmarknadspolitiska regelverket kommer 1 januari 2016 ersätta denna förordning.

de fackliga organisationerna en möjlighet att yttra sig, samt ger insyn och möjlighet till uppföljning.

Ett samrådsförfarande av det här slaget syftar till att säkerställa att anställningsförmåner lämnas enligt kollektivavtal (eller att de är likvärdiga) och att det råder goda arbetsförhållanden på arbetsplatsen. Ett annat syfte är att ta vara på de fackliga organisationernas kunskaper. När det gäller både privata arbetsgivare och offentliga arbetsgivare som bedriver affärsverksamhet ska Arbetsförmedlingen även säkerställa att arbetsgivaren inte har näringsförbud innan någon erbjuds en insats ute på en arbetsplats. Om förhållanden som motstrider detta föreligger får någon anvisning inte göras.

7.4 Matchningsanställningen

Löner och villkor på den svenska arbetsmarknaden regleras i kollektivavtal. En förutsättning för matchningsanställningen är därför en bred överenskommelse från parterna på arbetsmarknaden. En branschöverskridande konstruktion bedöms kunna främja målsättningen med tjänsten. Vidare är det utredningens bedömning att en utformning i likhet med yrkesintroduktionsanställningarna, där individen arbetar och får lön 75 procent av tiden och deltar i utbildning och kompetensutveckling minst 15 procent, är en förutsättning. Till skillnad mot yrkesintroduktionsanställningarna, som främst syftar till bättre kompetensförsörjning, är matchningsanställningen ett arbetsmarknadspolitiskt program som syftar till att långtidsarbetslösa ska komma i arbete. Lönestöd för matchningsanställningen förslås utgå enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Anställning enligt förordningen för anställningsstöd omfattas inte av LAS. Men, i likhet vad som gäller för arbetsmarknaden i stort, gäller MBL. Det innebär, bland annat att en arbetsgivare ska förhandla med det lokala facket om vilken typ av arbetsuppgifter, omfattning och tidsperiod en inhyrning avser.

Eftersom målgruppen för matchningsanställningen är individer som varit utan arbete under lång tid och kan vara utsatta på olika sätt är en god arbetsmiljö särskilt viktig. Vad avser arbetsmiljön vid

inhyrning av arbetskraft generellt, ligger arbetsmiljöansvaret både på uthyrningsföretaget och kundföretaget, vilket är förknippat med risker om att personalens arbetsmiljö kan falla mellan stolarna.

Vad avser matchningsanställningen är det matchningsaktören som har ansvaret för att individen placeras på lämpliga arbetsplatser med en god arbetsmiljö. Det är av särskild betydelse inför, och under tiden i, ett uppdrag hos kundföretag. Det är utredningens bedömning att matchningsaktörerna ska kunna verka för en god arbetsmiljö, även då individerna utför arbete hos ett kundföretag. I matchningsaktörens åtaganden ingår bland annat att utgöra ett stöd på både till individ och till arbetsplats i reell miljö. För att säkra denna kompetens bör den upphandlande myndigheten i upphandlingen ställa krav på arbetsmiljöarbetet. Samtidigt ska den som anlitar inhyrd arbetskraft, precis som alla arbetsgivare, följa det systematiska arbetsmiljöarbetet och de föreskrifter som följer med detta.

Mot bakgrund av den arbetsmiljöproblematik som kan uppstå vid uthyrning av arbetskraft och i och med att samrådet försvinner när matchningsanställningen upphandlas föreslår utredningen ett Utvecklingsråd. Det kan vara ett sätt att komplettera leverantördialogen och minska risken för oseriösa aktörer. Ett utvecklingsråd kan bestå av matchningsaktörerna, Arbetsförmedlingen, parterna på arbetsmarknaden och kundföretag. Utvecklingsrådet skulle kunna bidra med kunskap om olika branscher, arbetsorganisation, arbetsförhållanden och kunna undersöka former för seriositetsprövning. Primärt kan ett utvecklingsråd etableras nationellt, men det bör uppmuntras regionalt/lokalt och då inkludera kommunerna. Sammantaget bedöms det ge förutsättningar att kunna göra kvalitativa bedömningar, lägga grund för transparens i viktiga frågor som till exempel matchningsaktörernas strukturer, arbetsprocesser, personalens kompetensutveckling, kundföretagens arbetsmiljö och individernas upplevelser. Utvecklingsrådet ska vara inriktat på utveckling av, och kvalitet i, matchningsaktörernas verksamheter och programmet i sin helhet.

8 Regler om statligt stöd

Många arbetsmarknadspolitiska insatser innebär att statlig ersättning utgår. Så är fallet till exempel vad gäller subventionerade anställningar, stöd för yrkesintroduktionsanställningar och merkostnadsersättningen till Samhall. Så kommer även vara fallet vad avser matchningsanställningen. Därför måste matchningsanställningarna utformas med beaktande av gällande regler om statligt stöd.

Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att betecknas som statligt stöd i fördragets mening måste åtgärden i fråga uppfylla alla kriterier i artikel 107.1 EUF-fördraget. Statsstödsreglerna gäller för ”företag”, enligt rättspraxis definierad som varje form av sammanslutning som bedriver ekonomisk verksamhet. Begreppet företag tolkas mycket brett och omfattar varje organisation – oavsett juridisk form, ägande eller finansiering – som med eller utan vinstsyfte bedriver ekonomisk verksamhet, det vill säga köper/säljer varor eller tjänster på en eller flera marknader. Även offentliga aktörer – staten eller kommunala organ – är alltså företag när de bedriver ekonomisk verksamhet.

Övriga kriterier i artikel 107.1 kan sammanfattas enligt följande:

1. Det sker en överföring eller ett avstående av statliga medel;
2. Åtgärden ger företaget en fördel som det annars inte skulle ha haft;

3. En eller flera aktörer gynnas på ett selektivt vis, till exempel genom att åtgärden är begränsad till vissa företag eller regioner; och
4. Åtgärden hotar att snedvrیدا konkurrensen eller påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Statligt stöd i fördragets mening är alltså i princip förbjudet. Men Europeiska kommissionen har genom förordningar, meddelanden och andra beslut utvecklat hur den tillämpar statsstödsbestämmelserna i fördraget, med avseende på dels vilka åtgärder som utgör statligt stöd, dels vilka stöd som är förenliga med fördraget. Det slutliga avgörandet i dessa frågor fälls emellertid av EU-domstolen. Det finns vidare undantagsbestämmelser i fördraget som kan åberopas för att göra stödet förenligt med den inre marknaden. Relevanta undantag från förbudet mot statligt stöd i relation till matchningsanställningen beskrivs nedan.

8.1 Undantag från förbud om statligt stöd

Om förslaget inte kan utformas utan förekomst av statligt stöd, finns vissa undantag från förbudet om statligt stöd i artikel 107.1 i EUF-fördraget som skulle kunna åberopas.

SGEI-beslutet och SGEI-rambestämmelserna

Särskilda bestämmelser gäller för ersättning till företag för utförandet av så kallade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (services of general interest, SGEI). Begreppet används i EUF-fördraget med åtföljande protokoll men det definieras varken där eller i sekundärrätten. I avsaknad av särskilda unionsbestämmelser har medlemsstaterna i regel stor frihet att själva besluta hur deras SGEI bör organiseras och finansieras. Baserat på domstolens praxis har kommissionen emellertid klargjort att bland annat följande kan anses medföra att en tjänst utgör en SGEI:¹⁰⁴

¹⁰⁴ Kommissionens SGEI-meddelande pp. 48 och 50.

1. Tjänsten ska inte redan bedrivas av företag under normala marknadsvillkor på ett tillfredsställande sätt och i allmänhetens intresse, och;
2. Tjänsten måste vara riktad till medborgarna eller ligga i hela samhällets intresse.

Enligt kommissionens så kallade *SGEI-beslut*¹⁰⁵ kan statligt stöd till företag i form av ersättning för att tillhandahålla SGEI vara förenligt med EUF-fördraget under vissa villkor. Ett villkor är att ersättningen utformas så att endast nettokostnaderna för att tillhandahålla tjänsten inklusive en rimlig vinst täcks genom stödet, och att ingen överkompensation kan förekomma. Det krävs redovisning och kontroll vid tillämpning av SGEI-beslutet. Ersättningen utgör alltså statligt stöd, men presumtionen är att eftersom överkompensation undviks kan stödet på förhand anses vara förenligt med den inre marknaden, och någon förhandsanmälan till kommissionen är inte nödvändig. SGEI-beslutet gäller emellertid generellt ersättning upp till 15 miljoner euro per företag och år, varför SGEI-beslutet inte är tillämpligt för matchningsanställningen (mer om kostnaderna i Kapitel 2).

Vidare finns en ytterligare möjlighet till undantag genom SGEI-beslutet. Kan en tjänst definieras som en tjänst som uppfyller sociala behov, till exempel när det gäller tillträde till och återinträde på arbetsmarknaden är takbeloppet inte tillämpligt. Därmed skulle ett undantag kunna vara möjligt även om ersättningen överstiger 15 miljoner euro per företag. För att SGEI-beslutet ska kunna tillämpas måste därför matchningsanställningen både klassificeras som en SGEI och som en tjänst som uppfyller sociala behov.

Om matchningsanställningen inte kan definieras som en tjänst som uppfyller sociala behov gäller istället kommissionens så kallade *SGEI-rambestämmelser*. För SGEI-rambestämmelserna gäller i stort samma krav som för SGEI-beslutet, men inte det generella takvärdet 15 miljoner euro per företag och år. Utges stöd enligt SGEI-rambestämmelserna måste stödet däremot förhandsanmälas

¹⁰⁵ EU-kommissionens beslut den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, (2012/21/EU).

till kommissionen. Hur en sådan process faller ut är svårt att förutsäga, och kan även vara tidskrävande. Det är utredningens bedömning att detta kan vara en möjlighet för en verksamhet på sikt.

Stöd av mindre betydelse

Enligt kommissionens förordningar om stöd av mindre betydelse (de minimis-stöd) anses stöd upp till ett visst belopp inte utgöra statsstöd eftersom det är av försumbar omfattning. Generellt ligger stödtaket på 200 000 euro per företag under tre beskattningsår. För tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är taket satt till 500 000 euro för samma period. Vad gäller minimis-förordningarna är det högsta tillåtna stödbeloppen för låga för att vara tillämpliga i fallet med matchningsanställningen.

Allmänna gruppundantagsförordningen

Kommissionens allmänna gruppundantagsförordning från 2014¹⁰⁶ ger medlemsstaten möjlighet att vidta stödåtgärder för vissa utpekade stödkategorier utan att behöva vänta på kommissionens förhandsgodkännande. Bland kategorierna finns bland annat stöd till arbetstagare med kraftigt sämre förutsättningar. Till arbetstagare med kraftigt sämre förutsättningar räknas bland annat personer som inte har haft någon ordinarie avlönad anställning under minst 24 månader. Högsta tillåtna stödnivå för anställning av arbetstagare med sämre eller kraftigt sämre förutsättningar är 50 procent av de stödberättigade kostnaderna upp till 5 miljoner euro per företag och år. Att tillämpa den allmänna gruppundantagsförordningen bedöms inte vara möjligt i fallet med matchningsanställningen då den högsta tillåtna subventionen, 50 procent, är för låg mot bakgrund av målgruppen och insatsens innehåll.

¹⁰⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Undantaget i artikel 107.3 (c) i EUF-fördraget

Skulle inget av ovan nämnda undantag vara tillämpligt kan stödet slutligen eventuellt undantas med stöd av de allmänna kriterierna i artikel 107.3 (c) i EUF-fördraget. Enligt artikel 107.3 (c) kan stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller regioner anses vara förenligt med den inre marknaden om det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Vid bedömningen ska stödets positiva effekter när det gäller att nå ett mål av gemensamt intresse vägas mot dess eventuella negativa bieffekter i form av snedvriden handel och konkurrens. Vid notifieringen av sysselsättningsstödet för unga arbetstagare, som lade grunden för möjligheten till reformen för yrkesintroduktionsanställningarna, återopades detta undantag.¹⁰⁷ Detta eftersom den allmänna gruppundantagsförordningen vid den tidpunkten inte omfattade kategorin unga arbetstagare i åldern 15-24 år. Men det ansågs ändå förenligt med fördraget bland annat mot bakgrund av att stödet inte översteg 50 procent av de stödberättigade kostnaderna, det vill säga ansågs vara proportionell enligt den allmänna gruppundantagsförordningen. Utges stöd enligt detta undantag måste det förhandsanmälas till kommissionen. För matchningsanställningen innebär det sannolikt en lång process med osäker utgång då inga riktlinjer, förordningar eller beslut återopas. Det är utredningens bedömning att detta först kan vara en möjlighet för en verksamhet sikt.

8.2 Statligt stöd och befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser

Generella arbetsmarknadspolitiska åtgärder som subventionerade anställningar vilka alla företag/arbetsgivare kan ta del av bedöms i regel inte uppfylla fördragets selektivitetskriterium och utgör därmed inte statligt stöd. Däremot medförde enligt EU-kommissionen, vad avser yrkesintroduktionsanställningarna, begränsningen till kollektivavtalsbundna företag att selektivitetskriteriet uppfylldes och att åtgärden därmed utgör

¹⁰⁷ Beslut Statligt stöd SA.36671 (2013/N) – Sverige. Ordning för sysselsättningsstöd för unga arbetstagare.

statligt stöd. Stödet bedömdes dock, som tidigare nämnts, förenligt med fördraget genom tillämpning det generella undantaget i artikel 107.3 (c).¹⁰⁸

Reglerna om statligt stöd har även uppkommit i samband med den merkostnadsersättning som utbetalas till Samhall. Samhall är ett statligt ägt bolag med syftet att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. För att kunna genomföra sitt samhällsuppdrag erhåller Samhall en samlad merkostnadsersättning från staten. Utgångspunkten är att denna ersättning ska täcka kostnader som uppstår till följd av uppdraget och som utgör en merkostnad i förhållande till kostnaderna hos en vanlig marknadsaktör. Bolaget har ingen förtur till kommersiella uppdrag, utan ska precis som andra marknadsaktörer vinna affärerna i konkurrens med andra uppdrag.

Almega Serviceentreprenörerna har lämnat in en anmälan till kommissionen avseende merkostnadsersättningen till Samhall. I anmälan påstås att Samhall genom att stödja sig på merkostnadsersättningen regelmässigt lämnar anbud till priser som är så låga att det snedvrider konkurrensen på marknaden. Frågan om ersättningen till Samhall utgör statligt stöd och om det i så fall är förenligt med fördraget är i nuläget under prövning.

8.3 Statligt stöd och matchningsanställningen

Vid en bedömning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder innefattande statliga subventioner kan förekomsten av statligt stöd enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget inte uteslutas. För att räknas som statligt stöd ska alla kriterier i 107.1 EUF-fördraget vara uppfyllda. Vad gäller matchningsanställningen kan kriterierna avseende överföring eller ett avstående av statliga medel, att en eller flera aktörer gynnas på ett selektivt vis och hot om snedvridning av konkurrensen anses vara uppfyllda. Kriteriet avseende statliga medel är uppfyllt i och med att matchningsaktörer får ersättning från staten (Arbetsförmedlingen). Selektivitetskriteriet är uppfyllt,

¹⁰⁸ Kommissionen betraktade stödet förenligt med den inre marknaden enligt undantaget i artikel 107.3 (c) i EUF-fördraget.

då endast vissa aktörer kommer att få utföra verksamheten.¹⁰⁹ Vidare föreslås den tänkta verksamheten omfatta alla typer av företag, inklusive företag som bedriver handel med andra medlemsstater i EU. Kriteriet om hot om snedvridning av konkurrensen är därför uppfyllt.

Huruvida kriteriet om matchningsanställningen ger företag en fördel som det annars inte skulle ha haft är uppfyllt kan bland annat bero på hur leverantörer utses. Ett sätt är att utse leverantörer i enlighet med det upphandlingsrättsliga regelverket, och att tjänsten tilldelas till den anbudsgivare som ger lägsta pris, eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (bäst valuta för pengarna). Se vidare Kapitel 10 vad avser utformning av upphandlingen. Ett alternativ är att betrakta matchningsanställningen som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och tillämpa de så kallade Altmark-kriterierna.

8.3.1 Utformning utan förekomst av statligt stöd

Kriteriet om fördel

Vad gäller kriteriet om fördel omfattar det enligt fast praxis inte enbart konkreta förmåner, utan även åtgärder som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget.¹¹⁰ Stödets form spelar följaktligen mindre roll för statsstödsbedömningen.

Bedömningen av om ett företag erhåller någon typ av fördel grundas i den så kallade marknadsekonomiska investerarprincipen. Den innebär att det inte kan anses vara fråga om statligt stöd om en ersättning lämnas på normala marknadsekonomiska villkor som en privat investerare skulle kunna godta.¹¹¹

Om det bedöms finnas en fungerande marknad kan ersättningen som ges till utföraren av tjänsten vara marknadsmässig och således

¹⁰⁹ Detta är fallet både vad avser förslag på försöksverksamhet samt möjlig alternativ som utreds vad avser förslaget på längre sikt.

¹¹⁰ Se t.ex. EU-domstolens dom i mål 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*.

¹¹¹ Se t.ex. EU-domstolens dom i mål 234/84, *Belgien mot kommissionen*, punkt 13.

inte utgöra statligt stöd om den upphandlas. Vidare bör kontraktet ges till det företag som lämnar det lägsta priset.

Det kan även vara möjligt att tilldela kontraktet till det företag som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (bäst valuta för pengarna), förutsatt att tilldelningskriterierna, till exempel sociala kriterier, är nära förknippade med föremålet för tjänsten och om det möjliggör att anbudet motsvarar marknadsvärdet.

Avseende matchningsanställningen är förslaget att verksamheten ska upphandlas under försöksverksamheten varför ersättningen som utgångspunkt inte utgör en fördel. Statsstödsrättslig problematik kan på så sätt uteslutas under försöksverksamheten.

Tillämpa Altmark-kriterierna

I Altmarkmålet¹¹² fastlade EU-domstolen under vilka förhållanden ersättning för utförandet av allmännyttiga tjänster inte utgör statligt stöd. För att tillämpa Altmark-kriterierna i fallet matchningsanställningen måste tjänsten anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller en allmännyttig tjänst enligt det första kriteriet i det så kallade Altmarkmålet. För att det inte ska vara fråga om fördel förutsätts vidare att samtliga fyra kriterier är uppfyllda. Kriterierna är:

1. Företaget som får ersättningen ska ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla den allmännyttiga tjänsten, med hänsyn tagen till en rimlig vinst.
4. När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut genom ett offentligt

¹¹² EU-domstolens dom i mål 280/00, *Altmark*.

upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla tjänsterna till lägsta kostnad för det allmänna ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha för att tillhandahålla tjänsterna.

Det första och andra kriteriet bör kunna uppfyllas i fallet matchningsanställningen. Vad avser det fjärde kriteriet kan det vara svårare då det inte finns några befintliga verksamheter som bedriver en verksamhet som ligger tillräckligt nära matchningsanställningen för att det ska kunna säkerställas att kostnader motsvarar de kostnader ett genomsnittligt och välskött företag skulle ha. Att utse matchningsaktörer genom upphandling är således som utgångspunkt en lämpligare strategi vid utformningen av ett ersättningsystem utan statsstödsэлемент.

En svårighet i förhållande till Altmarkdomen är vidare att avgöra vad som utgör ”rimlig vinst” i det tredje kriteriet. Med rimlig vinst avses enligt kommissionen den kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag, med hänsyn till graden av risk.¹¹³ Graden av risk beror på sektor och typ av tjänst och kompensationsmekanismens egenskaper. Beroende på utformningen av ersättningsmodellen kan en möjlig väg att försäkra sig om ”en rimlig vinst” vara att sätta ett tak på den prestationsbaserade ersättningen.¹¹⁴ Viktigt i sammanhanget är att taket inte sätts på en sådan nivå att det riskerar att påverka företagets incitament att erbjuda en tjänst av hög kvalitet.

8.4 Matchningsanställningen

Att utse matchningsaktörer genom upphandling är det säkraste sättet för att beakta reglerna om statligt stöd för en

¹¹³ Det finns ett riktmärke för vad en rimlig vinst är. Kapitalavkastningen ska inte överstiga den tillämpliga swap-räntan plus en premie på 100 räntepunkter. Detta riktmärke gäller om företaget inte tar någon risk, dvs. om företaget är garanterad full kostnadstäckning i efterhand. I annat fall kan taket sättas högre.

¹¹⁴ Vilket också föreslås i fallet matchningsanställningen (se Kapitel 2 om ersättningsmodell).

försöksverksamhet för matchningsanställningen, och för att den subventionsnivå som följer av programmet ska vara möjlig.

Att lägga uppdraget på ett nytt statlig bolag, eller att kommunerna startar nya verksamheter, bedöms också vara kostsamt. Det bedöms inte heller som lämpligt att ge uppdraget till bland annat Samhall då ersättningen till Samhall för närvarande utreds av EU-kommissionen. Vidare är bedömningen att det redan finns befintliga aktörer med värdefull kunskap och erfarenhet på arbetsmarknaden idag som kan tas tillvara genom upphandling.

Det finns flera alternativ att, om upphandling inte tillämpas, tillämpa för att ersättningen till matchningsaktörerna inte ska utgöra statligt stöd eller alternativt utgöra statligt stöd som är förenligt med fördraget. Dessa alternativ är SGEI-beslutet, SGEI-rambestämmelser, och tillämpning av Altmark-kriterierna.

Att tillämpa SGEI-rambestämmelser kräver notifiering (förhandsanmälan) hos EU-kommissionen. Att åberopa en process för SGEI-beslutets bestämmelser om tjänster som uppfyller sociala behov kräver också det notifiering och bedöms som osäkert då rättspraxis inte är så utvecklad på detta område. Beträffande tillämpning av Altmark-kriterierna krävs ingen notifiering, men att tillämpa Altmark-kriterierna utan upphandling bedöms som osäkert. En försöksverksamhet där matchningsaktörer upphandlas kan dock skapa förutsättningar för att på sikt utse matchningsaktörer utan upphandling genom tillämpning av Altmark-kriterierna.

I fråga om att utse matchningsaktörer utan upphandling är det utredningens bedömning att ett sådant förfarande skulle kunna vara lämpligt främst på längre sikt, och att en försöksverksamhet kan bidra med viktig kunskap för att, om önskvärt, kunna realisera ett sådant förfarande.

9 Upphandling eller kundval

I det fall privata aktörer ska leverera tjänster på marknaden för arbetsmarknadspolitiken krävs att aktörerna som ska leverera tjänsterna upphandlas. Detta sker antingen genom lagen (LOU 2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) eller via lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Upphandling via LOU innebär att leverantörer lämnar anbud, och att leverantörer som lämnar de bästa anbuden vinner upphandlingen. Kundval via LOV innebär istället att alla leverantörer som uppfyller grundkraven kontrakteras, och deltagarna väljer bland dessa.

Det ingår i Arbetsförmedlingens uppdrag att utforma upphandlingar för arbetsmarknadspolitiska verksamheterna på bästa sätt.¹¹⁵ Etableringslots och jobbcoachning¹¹⁶ är upphandlade i valfrihetssystem. I tjänsten rehabilitering till arbete ingår både en LOV-tjänst och en LOU-tjänst. De nya tjänsterna Introduktion till arbete¹¹⁷ upphandlas enligt LOU och Stöd och matchning¹¹⁸ enligt LOV. Inom Arbetsförmedlingen är hälften av andelen personer som finns hos en kompletterande aktör där genom en tjänst som upphandlas genom LOU och hälften genom LOV.¹¹⁹ Det finns för och nackdelar med båda systemen vilka diskuteras mer utförligt nedan.

¹¹⁵ Totalt levererade 1 017 olika aktörer, omfattande 148 000 personer, kompletterande förmedlingstjänster till arbetssökande hos Arbetsförmedlingen under 2013.

¹¹⁶ Jobbcoachning tjänsten avslutades 2014.

¹¹⁷ Förfrågningsunderlag AF 2013/189319.

¹¹⁸ Förfrågningsunderlag, AF 2014/207170.

¹¹⁹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013. Andelen deltagare hos kompletterande aktörer hos AF uppgick till 10 procent den 31 december 2013.

9.1 Utformningen av kontrakt

Ju mer komplexa och breda tjänster som upphandlas, desto viktigare blir det att utforma tydliga krav på kontraktens utformning. Vid en upphandling ska kvaliteten optimeras i förhållande till kostnaden, samtidigt måste urvals- och kontraktsmekanismer utformas så att utföraren håller vad den lovar.¹²⁰

Det finns två generella utgångspunkter för att utforma en upphandling och optimera kvaliteten i förhållande till kostnaden. En är att sätta ett fast pris och låta leverantörerna konkurrera med kvalitet. En annan är att ställa upp tydliga kvalitetskrav och låta leverantörerna konkurrera med priset. Även en kombination av dessa är möjlig. Ett grundläggande problem för den upphandlande myndigheten är dock att det ofta kan vara svårt att mäta/bedöma alla relevanta kvalitetsaspekter.

En fast ersättning i kombination med ren kvalitetskonkurrens är lämplig då det finns en viss summa avsatt i den nationella budgeten, vilket är fallet inom arbetsmarknadspolitiken.¹²¹ Dock kan kvalitet vara både svårt att mäta och bedöma. Det finns också en risk att kostnaden för tjänsten missbedöms, och om ersättningsnivån sätts alltför lågt kan inte konkurrensen driva upp kvaliteten tillräckligt högt. Sätts kostnaden för högt blir tjänsten dyrare än nödvändigt.

Låter man leverantörerna konkurrera (även) med pris är det svårt att på förhand bedöma kostnaden för tjänsten. Att låta leverantörerna konkurrera med pris är dessutom främst lämpligt då kvaliteten är mätbar och när upphandlaren har goda kunskaper om kostnaden för olika kvalitetsnivåer. Inom arbetsmarknadspolitiken, och även generellt inom välfärdssektorn, är dock många viktiga kvalitetsegenskaper svåra att mäta och ibland också svåra att observera. Men det finns metoder som kan tillämpas inom den offentliga upphandlingen och som kan främja även kvalitetaspekter som inte är direkt mätbara.

Ett sätt att skapa incitament för leverantörerna att leverera en tjänst av hög kvalitet även i dimensioner som inte går att mäta är att göra det lönsamt att leverera även i dessa dimensioner, det vill

¹²⁰ Stora delar av detta avsnitt baseras på Bergman (2013).

¹²¹ Det kan dock vara möjligt att sätta ett tak för att få bättre förutsägbarhet vad avser kostnaderna.

säga intäkterna av verksamheten blir större (ökad försäljning) om kvaliteten är högre. Detta kan ske exempelvis genom *i*) förlängningsoptioner där myndigheten inte förlänger avtalen med de sämsta utförarna, *ii*) kvalitativa bedömningar av t.ex. fristående expertpaneler, *iii*) kundnöjdhetsmätningar efter kontrakt tecknats (detta förutsätter dock att kundens och samhällets intresse sammanfaller, vilket inte alltid är fallet inom arbetsmarknadspolitiken) och *iv*) att volymerna blir högre om kvaliteten är bättre.

Utformningen av kontrakt påverkas i hög utsträckning av vilken form av upphandling myndigheten använder sig av, LOV eller LOU. I upphandling enligt LOV är utmaningen främst att följa upp kvaliteten hos ett stort antal leverantörer medan utmaningen i en LOU-upphandling handlar om att välja ut rätt leverantörer samt att få leverantörerna att leverera enligt avtal.

9.2 Lagen om valfrihetssystem¹²²

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla när myndigheter låter enskilda själva välja leverantör bland godkända leverantörer i ett valfrihetssystem. LOV gäller för kommuner och landsting när de inför valfrihetssystem för hälso- och sjukvård samt socialtjänster. Det kan exempelvis vara primärvård eller hemtjänst. Sedan den 1 december 2010 gäller LOV också för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska åtgärder (SFS 2010:536).¹²³ Valfrihetssystem med etableringslotsar för nyanlända invandrare ska enligt lagen (2010:197) upphandlas med LOV. Utöver detta uppdrag är det upp till Arbetsförmedlingen att utforma upphandlingen för de arbetsmarknadspolitiska verksamheterna.

Den största fördelen med LOV är att deltagarna kan välja leverantör. Detta innebär att individerna kan välja en leverantör som tillhandahåller en tjänst som är anpassad efter individens

¹²² Stora delar av detta avsnitt baseras på ”Sex år med kompletterande aktörer”, 2013.

¹²³ Arbetsförmedlingen har dock haft stora problem kring tjänsten och vill att tjänsten avvecklas då LOV inneburit otydlighet i uppdraget och låg kvalitet i tjänsterna. Arbetsförmedlingens återrapportering, Etablering av vissa ny-anlända – etableringsuppdraget, 2014.

behov. Det anses därmed vara lättare att få fram mjuka kvalitetsvärden när deltagaren själv bedömer vem som kan ge den bästa hjälpen. Deltagarvalet skapar också incitament för leverantörerna att tillhandahålla en tjänst av hög kvalitet – annars riskerar leverantören att inte få några kunder och därmed att slås ut från marknaden. LOV ger också en större möjlighet för mindre leverantörer att etablera sig. En stor del av upphandlingsansökningarna inom LOV kommer från små- och medelstora företag. Samtidigt medför LOV därmed att antalet leverantörer ofta blir mycket stort och att kostnaden för administration, kontroll och uppföljning blir hög. Överetableringen gör att det är svårt att få en marknad i balans och det går inte att på förhand bestämma antalet leverantörer som får medverka. Ett annat problem är att det är svårt för individerna själva att bedöma kvaliteten hos leverantörerna. I förlängningen kan kvaliteten i tjänsterna försämrans om leverantörerna märker att det inte lönar sig att tillhandahålla en tjänst av hög kvalitet (ingen ökning i deltagarantalet).

Ett sätt att hjälpa deltagarna att välja en tjänst av hög kvalitet är att införa ett ratingsystem. Ett ratingsystem innebär i princip att leverantörerna rangordnas med avseende på resultat. Dock är det inte enkelt att mäta alla relevanta utfall, eller att justera för deltagarsammansättningen i alla relevanta dimensioner. För att en leverantör ska kunna ingå i ett ratingsystem krävs dessutom att den har ett visst antal deltagare, vilket riskerar missgynna små leverantörer. Tjänsten behöver också pågå under en längre tid och med viss regelbundenhet. Leverantören måste ha tid på sig att åstadkomma en "behandlings effekt". Ett ratingsystem behöver därmed kompletteras med fler verktyg vad avser att mäta kvalitet.

9.3 Lagen om offentlig upphandling

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) bygger på det äldre EU-direktivet (2004/18/EG), medan Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (Nya EU-direktivet om offentlig upphandling) väntas träda i kraft för svenskt vidkommande den 1 april 2016. I och med

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU och den nu pågående implementeringsprocessen har utredningen förhållit sig till det Nya EU-direktivet om offentlig upphandling. I portalparagrafen (art18) beskrivs de grundläggande principerna som ska gälla för offentliga upphandlingar. De upphandlande myndigheterna ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt med ett öppet och proportionerligt förfarande. Principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet innebär att bland andra leverantörer från andra EU-länder inte får diskrimineras. Principen om öppenhet innebär att upphandlingen ska annonseras och att informationen om villkoren för att delta är tydligt och uttömmande. Krav och kriterier ska vara transparenta så leverantörerna förstår vad den upphandlande myndigheten vill köpa och hur de ska utforma konkurrenskraftiga anbud. Detta hanteras med fördjupad dialog för intressenter. Vidare ska det säkerställas att leverantörer iakttar tillämpliga miljö- social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställs i kollektivavtal eller andra bestämmelser. Enligt det Nya EU-direktivet är det utökade möjligheter att vid upphandling ställa krav på att leverantören iakttar tillämpliga miljö- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställs i lag eller kollektivavtal.

En fördel med att använda LOU vid upphandling av arbetsmarknadspolitiska insatser är att det går att bestämma hur många avtal som ska tecknas. Det gör att kostnaderna för administration, kontroll och uppföljning blir lägre. En annan fördel är att leverantörer som lämnat de bästa anbuden vinner. Dock är det inte säkert att de leverantörer som levererar de bästa anbuden är de leverantörer som levererar den bästa tjänsten.¹²⁴ Ett problem med LOU är att upphandlingarna ofta blir överprövade, vilket gör att upphandlingarna drar ut på tiden. Syftet med LOU är att få levererat i nivå med det man upphandlar i kontraktet. Det begränsar således möjligheterna att skapa incitament för leverantörer att leverera utöver vad som fastställts i avtalet. Också det faktum att deltagarna inte kan välja eller byta leverantör (som i LOV) begränsar sådana möjligheter.

¹²⁴ Exempelvis kan det röra sig om otydliga förfrågningsunderlag och/eller en oseriös aktör som inte följer avtalet.

9.3.1 Reserverade kontrakt

Nya EU-direktivet om offentlig upphandling medger en möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva att upphandlande myndigheter får reservera rätten för en organisation att delta i offentlig upphandling exklusivt bl.a. för vissa sociala tjänster som omfattas av utpekade CPV-koder.¹²⁵ Den typ av tjänster som leverantörerna ska tillhandahålla inom ramen för matchningsanställningen (kompetensutveckling samt stöd och matchning) omfattas dock inte av de utpekade tjänsterna. Möjligheten att använda reserverade kontrakt är därmed inte aktuellt i förhållande till matchningsanställningen och berörs därför inte vidare i denna utredning.¹²⁶

9.3.2 Idéburna offentliga partnerskap

IOP är en samarbetsform mellan det allmänna och en idéburen ideell organisation. Tanken med IOP är att den ideella sektorn kan bidra till samhällsutvecklingen i andra former än genom att utföra verksamhet med ekonomiskt stöd eller via upphandling. IOP innebär att det allmänna, till exempel en kommun, och en ideell organisation tillsammans genomför ett projekt, som finansieras av båda parterna gemensamt, till skillnad från situationen att en upphandlande myndighet upphandlar en tjänst för vilken det finns ett behov. Enligt Nya EU-direktivet om offentlig upphandling omfattas inte kontrakt som ingåtts uteslutande mellan två eller flera upphandlande myndigheter av direktivet.¹²⁷ En kommun anses emellertid inte vara en myndighet strikt tolkat. Sammantaget är bedömningen att tillämpningen av IOP inte kan vara aktuellt vad avser matchningsanställningen.

¹²⁵ Art 77 i Nya EU-direktivet om offentlig upphandling. CPV-koder används vid offentliga upphandlingar för att närmre klassificera vilken tjänst som upphandlas. Förteckning över CPV-koder och dess innebörd återfinns som bilaga XIV till Nya EU-direktivet om offentlig upphandling.

¹²⁶ I det Nya EU-direktivet om offentlig upphandling finns det därutöver ett nytt upphandlingsförfarande – innovationspartnerskap (artikel 11, Nya EU-direktivet om offentlig upphandling). Då de delar som ska ingå i matchningsanställningen redan finns tillgängliga på marknaden saknas förutsättningar för att tillämpa denna upphandlingsform.

¹²⁷ Art 12.4 i Nya EU-direktivet om offentlig upphandling.

9.3.3 Överprövning

En leverantör som anser sig ha lidit skada kan ansöka om överprövning av en upphandling. Överprövning är inte ovanligt gällande Arbetsförmedlingens upphandlingar idag. Det bästa sättet för att undvika överprövning kan den upphandlande myndigheten exempelvis ha en dialog med leverantörerna för att kartlägga och förstå marknaden samt utforma tydliga förfrågningsunderlag. Leverantörerna kan i sin tur på ett tidigt stadium vända sig till den berörda myndigheten för att reda eventuella oklarheter och problem.¹²⁸

9.3.4 LOU som styrmedel för sociala krav

Det finns både positiva och negativa effekter gällande offentlig upphandling som styrmedel.¹²⁹ Till de positiva effekterna hör att företag som inkorporerar sociala värderingar i sin kultur gör att förekomsten av socialt entreprenörskap stärks. Till nackdelarna hör svårigheten att kontrollera de sociala kraven. Ska LOU användas som styrmedel är det därför av stort värde att den upphandlade myndigheten har rätt kompetens och kapacitet för att klara av en sådan uppgift. Det är också viktigt att ha företagsledningarnas engagemang för att de sociala aspekterna ska få genomslag i upphandlingsförfarandet. Sociala krav vid offentlig upphandling kan således inte enkom kopplas till affären, utan handlar lika mycket om upphandlande myndigheters egenskaper och förmåga att bygga relationer och processer som gynnar den sociala utvecklingen. En framkomlig väg för att hantera detta kan vara att utveckla auktorisation och/eller processer med samråd för att åstadkomma dialog och transparens i leverantörsdialogen. Sociala krav kan alltså användas som tilldelningskriterium när en myndighet ska välja anbud. Det är framför allt ett sätt att bedöma kvalitet för exempelvis en tjänst som är avsedd för en viss samhällsgrupp. Dessa möjligheter har stärkts i det nya Nya EU-direktivet om offentlig upphandling.

¹²⁸ Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) lyfter i samband med överprövningsfrågor upp olika faktorer som kan tänkas ligga till grund för överprövningar.

¹²⁹ Frostensson (2013).

9.4 Matchningsanställningen

Inom ramen för en försöksverksamhet är utredningens bedömning att LOU är att föredra framför LOV. LOU medför möjlighet att begränsa antalet leverantörer, vilket underlättar kontrollen och håller nere kostnaderna. Dessutom är det lättare att styra volymerna vad avser deltagare över tid.

Matchningsanställningen omfattar flera delar; anställning och utthyrning, stöd och matchning, samt kompetensutveckling. Se Kapitel 10 vad avser förslag på utformningen av upphandlingen. Det kan i sammanhanget nämnas att LOU inte är tillämplig för anställningsavtal mellan en myndighet och en enskild.¹³⁰ I detta fall ska dock anställningen ske hos den upphandlade matchningsaktören, varför undantaget inte är relevant.

Upphandling genom tillämpning av LOU leder i vissa fall till överprövningar, vilket bland annat innebär att upphandlingen kan dra ut på tiden. För att i viss grad begränsa antalet överprövningar kan ett det föreslagna Utvecklingsrådet vara ett viktigt forum (se Kapitel 7). I ett utvecklingsråd kan problem lösas, leverantörerna utvecklas, dialog föras och ambitioner om transparens tillgodoses. Utvecklingsrådet ska vara inriktat på utveckling av och kvalitet i matchningsaktörernas verksamheter.

¹³⁰ LOU 1 kap. 6 §, punkten 5. Nya EU-direktivet om offentlig upphandling medför ingen förändring i denna aspekt, se artikel 10 (g).

10 Utformning av upphandlingen

Som har diskuterats i Kapitel 9 föreslås att försöksverksamheten upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling. Nedan ges förslag på hur upphandlingen av matchningsanställningen kan utformas, vilka aktörer som kan delta och möjliga kriterier i kravspecifikationen för upphandlingen. Vidare diskuteras hur Upphandlingsföremålet samt anställningsmomentet ska kunna inkluderas i upphandlingen.

10.1 Tillämpliga regler

Nu tillämpas lagen (2007:1091) om offentlig upphandling vid offentliga upphandlingar. Denna lag bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster. Under 2014 ersattes detta direktiv av ett nytt direktiv för området för offentlig upphandling; Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU (Nya EU-direktivet). Det Nya EU-direktivet ska ha genomförts i svensk rätt under första halvan av år 2016. Utredningen har därför i det följande utgått från regleringen i Nya EU-direktivet och de förslag avseende genomförandet av direktivet i svensk rätt som har lämnats av den så kallade Genomförandeutredningen.¹³¹

En av förändringarna i Nya EU-direktivet är att distinktionen mellan de så kallade A- och B-tjänsterna har tagits bort. Istället görs en distinktion mellan tjänster generellt och vad som benämns ”sociala tjänster och andra särskilda tjänster”. Utredningens bedömning vad avser matchningsanställningen är att de tjänster

¹³¹ SOU 2014:51 Nya regler om upphandling.

som upphandlas omfattas av tjänstekategorin ”sociala tjänster och andra särskilda tjänster”. För dessa tjänster gäller inte Nya EU-direktivet fullt ut, och det finns därmed utrymme för mer flexibla nationella bestämmelser. I Genomförandeutredningen föreslås dock att dessa tjänster ska regleras i ett eget kapitel i lagen om offentlig upphandling, liknande nuvarande 15 kapitlet i LOU, och det kan därför förutses att regleringen för dessa upphandlingar i stort kommer att likna upphandlingar som helt omfattas av Nya EU-direktivet.

10.2 Aktörer som kan lämna anbud

Alla ekonomiska aktörer på marknaden, inklusive offentliga organ, har rätt att delta i offentliga upphandlingar.¹³² Någon möjlighet för upphandlande myndigheter att utestänga aktörer från att lämna anbud på grund av dess juridiska form och ägande eller andra skäl medger inte upphandlingsreglerna.¹³³ Möjligheter att begränsa leverantörer till exempelvis icke-vinstdrivande företag eller företag som inte är riskkapitalägda är därmed inte möjligt. Däremot finns möjlighet att ställa upp krav som aktörerna måste uppfylla, så kallade kvalificeringskriterier, för att antas som leverantör i en upphandling (se nedan).

10.3 Upphandlingsföremålet och anställningsmomentet

Den verksamhet som omfattas av förslaget består av tre huvudsakliga delar; anställning och uthyrning, stöd- och matchning samt kompetensutveckling. De två senare delarna liknar tjänster som idag upphandlas av Arbetsförmedlingen. Det nya i matchningsanställningen är kravet om att matchningsaktören ska

¹³² Dock kan det vara problematiskt för kommuner, eller kommunala bolag, att delta även om de uppfyller uppställda kriterier. Det finns en risk att Arbetsförmedlingens uppdrag att anvisa personer från hela landet kan stå i strid med principen att kommunens verksamhet ska riktas till de egna kommuninvånarna.

¹³³ Detta har fastslagits av EU-domstolen i flera fall, se t.ex. EU-domstolens avgörande den 23 december 2009 i mål C-305/08 (CoNISMA).

anställa individer som anvisas till tjänsten. En viktig del i matchningsanställningen är hur anställningsmomentet skulle kunna utformas i upphandlingen. Det finns två olika sätt som är juridiskt möjliga. Det kan antingen utgöra en del av upphandlingsföremålet eller uppställas som en förutsättning för att delta i upphandlingen i form av ett särskilt kontraktsvillkor. Dessa två möjliga utformningar diskuteras i det följande.

10.3.1 Anställningsmomentet som del av upphandlingsföremålet

Upphandlingsföremålet kan utgöras av varor, tjänster och/eller byggtreprenader och upphandlande myndigheter får utforma upphandlingsföremålet fritt efter behov. Så länge anställningsmomentet kan anses utgöra en tjänst, finns det således som utgångspunkt inga hinder mot att inkludera anställningsmomentet i upphandlingsföremålet. Utredningen bedömer det däremot inte som lämpligt att inkludera anställningsmomentet i upphandlingsföremålet. Framförallt är det svårt att värdera en sådan "tjänst", och att utforma momentet i form av en tjänst.¹³⁴ Sammantaget är bedömningen att det juridiskt skulle kunna gå att skapa tjänsten "anställning" och inkludera denna i upphandlingsföremålet, men att skäl talar emot en sådan lösning.

10.3.2 Anställningsmomentet som särskilt kontraktsvillkor

En möjlig utformning av upphandlingen av anställningsmomentet är att utforma kravet på anställning som ett särskilt kontraktsvillkor. Upphandlande myndigheter kan uppställa särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska utföras. Detta under förutsättning att utformningen av villkoren inte står i strid mot de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna och dessa framgår av

¹³⁴ Bland annat eftersom det inte föreligger någon ekonomisk motprestation till Arbetsförmedlingen.

förfrågningsunderlaget.¹³⁵ Enligt praxis kan sådana särskilda kontraktsvillkor utgöras av krav på leverantören att anställa långtidsarbetslösa.¹³⁶ I Nya EU-direktivet har denna möjlighet konkretiserats till att särskilda kontraktsvillkor får omfatta bland annat sysselsättningsrelaterad hänsyn. Krav på anställning av arbetslösa har också uppställts i flera upphandlingar i Sverige.¹³⁷ En distinktion mellan tidigare praxis och matchningsanställningen är att matchningsaktören ska anställa *målgruppen* för tjänsten, och inte som i tidigare praxis personer för *utförande* av tjänsten. Utredningens bedömning är dock att tidigare praxis kan tillämpas på matchningsanställningen. Det är viktigt att kravet om anställning vid genomförandet av upphandlingen utformas på ett sådant sätt att det kan anses proportionerligt. Vidare är det av vikt att det i upphandlingen uppställs villkor kopplade till anställningen som garanterar att målgruppen inom ramen för matchningsanställningen ges lika och goda anställningsvillkor, till exempel genom krav på att anställningen ska ske enligt kollektivavtalsliknande villkor, eller villkor i ett bifogat anställningskontrakt.

Enligt utredningen är det att föredra att hantera anställningsmomentet som ett särskilt kontraktsvillkor, framför att inkludera anställningen som en del i upphandlingsföremålet. Detta innebär att det som upphandlas är tjänsterna kompetensutveckling samt stöd och matchning. Anställningen i sig är inte föremål för upphandlingen. Att anställa anvisade personer är ett krav för att få leverera tjänsten.

10.4 Krav i upphandlingen

Förfrågningsunderlaget är det underlag som ligger till grund för upphandlingen. Det ska innehålla samtliga villkor och krav i

¹³⁵ Denna möjlighet regleras i 6 kap. 13 § LOU. Nya EU-direktivet om offentlig upphandling medför ingen förändring i detta avseende, se punkten 70 i Nya EU-direktivet om offentlig upphandling.

¹³⁶ Bl.a. EU-domstolens dom den 20 september 1988 i mål 31/87, Beentjes. Krav på att leverantör i samband med kontraktets utförande ska anställa arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa anges också av Europeiska kommissionen som exempel på hur särskilda kontraktsvillkor kan användas, se avsnitt 1.6 i Kommissionens tolkningsmeddelande.

¹³⁷ Två exempel på upphandlingar när så har skett beskrivs i Bilaga 22 till SOU 2013:12 Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling.

upphandlingen. Dels kan krav på leverantörerna uppställas i form av kvalificeringskriterier, dels kan krav på varan/tjänsten uppställas i form av en kravspecifikation. I kravspecifikationen kan det till exempel anges detaljerade specifikationer för hur tjänsten ska utföras, eller vilka mål som ska uppnås.

10.4.1 Kvalificeringskriterier

Arbetsförmedlingen har möjlighet att uppställa kvalificeringskriterier för urval av leverantörer som ska kvalificeras vidare i upphandlingen.¹³⁸ Dessa kvalificeringskriterier kan avse leverantörernas ekonomiska samt tekniska och yrkesmässiga kapacitet. Kriterierna kan därmed röra till exempel personalens kompetens. I de upphandlingar som redan nu genomförs av Arbetsförmedlingen, finns utarbetade kvalificeringskrav. Liknande kvalificeringskrav kan därför uppställas även vid upphandling av matchningsaktörer (mer om krav på matchningsaktören i Kapitel 2). Vidare föreslås i Ägarprövningsutredningen (2015:7) krav som bör ställas på aktörer som kan lämna anbud och vill driva företag inom välfärdssektorn. Bland annat bör enligt utredningen krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet ställas på aktörer.

10.4.2 Anställningsrelaterade villkor

Vid upphandling av matchningsanställningen, är det viktigt att skilja på vilka villkor som kan ställas vad avser leverantörens befintliga personal respektive vilka villkor som kan ställas vad avser de individer som omfattas av matchningsanställningen.

Nedan följer inledningsvis kortfattat en allmän genomgång av de möjligheter som generellt finns att i upphandlingar uppställa krav på att leverantören ska tillämpa kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor i sin verksamhet. Därefter diskuteras hur anställningsrelaterade villkor kan tillförsäkras de individer som omfattas av matchningsanställningen.

¹³⁸ Detta är utöver de så kallade obligatoriska respektive frivilliga uteslutningsgrunderna.

Kollektivavtal

Det står klart att det enligt tidigare upphandlingsdirektiv inte har varit förenligt med EU-rätten att i upphandlingar kräva att en leverantör ska vara ansluten till ett kollektivavtal.¹³⁹ I artikel 18.2 i Nya EU-direktivet anges däremot under rubriken *principer för upphandling* att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av kontrakt iakttar bland annat tillämpliga arbetsrättsliga skyldigheter som fastställs i kollektivavtal. Skrivningen i Nya EU-direktivet markerar en ökad möjlighet till arbetsrättslig hänsyn i förhållande till tidigare direktiv och har också gett upphov till frågan om det Nya EU-direktivet medger en möjlighet för upphandlande myndigheter att uppställa krav på kollektivavtal vid offentliga upphandlingar. Genomförandeutredningen har dock kommit till slutsatsen att det Nya EU-direktivet troligtvis inte innebär någon förändring i rättsläget med avseende på vilka krav som kan uppställas avseende kollektivavtal. Slutsatsen enligt utredningen är därmed att det i förhållande till nuläget inte är möjligt att kräva kollektivavtal i offentliga upphandlingar. Däremot kan upphandlande myndigheter uppställa krav på kollektivavtalsliknande villkor, om dessa följer av ett kollektivavtal som täcker det aktuella arbetet.¹⁴⁰ Frågan om hur krav på villkor enligt kollektivavtal kan uppställas i upphandlingar är för närvarande föremål för en utredning om upphandling och villkor enligt kollektivavtal.¹⁴¹

Kollektivavtalsliknande villkor

Som nämnts ovan finns inga upphandlingsrättsliga hinder att uppställa krav på kollektivavtalsliknande villkor i en upphandling. De grundläggande upphandlingsrättsliga principerna, särskilt proportionalitetsprincipen och transparensprincipen, medför emellertid att sådana krav måste vara avvägda i förhållande till upphandlingsföremålet och ha en tydlig utformning. För att en

¹³⁹ Se till exempel domen *Laval un Partneri (Laval)*, C341/05, EU:C:2007:809, punkt 103. Även i svensk praxis har detta så tidigt som år 1995 fastslagits, se dom från Kammarrätten i Stockholm den 28 mars 1995 i mål nr 1713-1995.

¹⁴⁰ SOU 2014:51.

¹⁴¹ Kommittédirektiv, 2014:162.

upphandlande myndighet ska kunna göra en hänvisning till kollektivavtalsliknande villkor förutsätts att det tydligt framgår vilka villkor som ska uppfyllas och att det tydligt framgår hur en leverantör ska kunna visa att villkoren är uppfyllda. Exempel på hur kollektivavtalsliknande villkor kan uppställas är att införa villkor i upphandlingskontraktet på till exempel lön, arbetstid, semester, arbetsskadeförsäkring, tjänstepensionsförsäkring och grupplivsförsäkring som motsvarar ett för branschen tillämpligt kollektivavtal. Liksom för övriga krav ska dessa krav ha en koppling till fullgörandet av kontraktet och får därför till exempel inte omfatta fler anställda än vad som krävs för att utföra de tjänster som upphandlas.

Anställningsrelaterade villkor

När det i upphandlingssammanhang talas om anställningsrelaterade villkor avses villkor för leverantörens befintliga personal. Skälet till de begränsningar som finns för upphandlande myndigheter att uppställa krav på kollektivavtal och vissa andra anställningsrelaterade villkor är att dessa tar sikte på leverantörerna som sådana och kan leda till att vissa leverantörer utesluts från möjligheten att konkurrera. Denna aspekt gör sig inte gällande på samma sätt avseende arbetsvillkoren för individerna i matchningsanställningen. Detta följer av att villkoren inte tar sikte på förhållanden och villkor hos matchningsaktören utan på krav kopplade till utförandet av tjänsten.

Som utgångspunkt uppstår därför inte några konkurrenshämmande effekter vid uppställande av specifika anställningsrelaterade krav för matchningsanställningen. Detta innebär att det i upphandlingen är möjligt att reglera de anställningsrelaterade villkor för matchningsanställningen som ska tillämpas av matchningsaktören. Villkoren måste framgå av förfrågningsunderlaget.

En aspekt som måste beaktas vid uppställande av krav för matchningsanställningen är att anbudsgivarna (potentiella matchningsaktörer) i stor utsträckning kommer att ha kollektivavtal. Villkoren som kan tänkas uppställas för matchningsanställningen kan komma att ligga utanför villkoren i

anbudsgivarens kollektivavtal. En bred överenskommelse från parterna på arbetsmarknaden är därför en förutsättning för matchningsanställningens genomförande. Villkoren för matchningsanställningen som anges i förfrågningsunderlaget bör utformas i enlighet med en sådan överenskommelse, oavsett hur villkoren uppställs i upphandlingen (exempelvis i form av kontraktsvillkor eller bifogat anställningskontrakt).

10.5 Matchningsanställningen

De tjänster matchningsanställningen inkluderar kommer att omfattas av kategorin ”sociala tjänster och andra särskilda tjänster” enligt det Nya EU-direktivet, varför alla regler i Nya EU-direktivet inte blir tillämpliga. Med beaktande av förslagen i Genomförandeutredningen kan det dock förutses att upphandling av denna typ av tjänster i Sverige kommer att ske i stort sett som om samtliga regler i Nya EU-direktivet vore tillämpliga. Vid upphandlingen av matchningsanställningen föreslås anställning av anvisade personer utgöra ett särskilt kontraktsvillkor som matchningsaktören måste godta för att tilldelas kontrakt. För den upphandlande tjänsten utgår ersättning enligt vad som anges i förfrågningsunderlaget, stöd för anställningen föreslås regleras i förordning (1997:1275) om anställningsstöd.¹⁴² I upphandlingen ska det tydligt framgå att det är förordningen som tillämpas vid utbetalningen av lönestöd till matchningsaktören. Bland annat därför måste det i upphandlingen säkerställas att matchningsaktören tillämpar kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor.

Anställningsvillkoren kan regleras antingen genom uppställande av kontraktsvillkor i upphandlingen eller genom krav på att matchningsaktören tillämpar ett bifogat anställningskontrakt för de anställda som deltar i matchningsanställningen. Dessa två sätt skapar förutsättningar för att samma villkor kan gälla för alla deltagare i matchningsanställningen samt att villkoren är tydligt reglerade. Båda alternativen förutsätter en bred överenskommelse

¹⁴² Vissa tillägg till förordningen krävs. Se förslag i Bilaga 3.

från parterna på arbetsmarknaden om vilka villkor som ska gälla för matchningsanställningen.

Det är ett nytt förfarande för Arbetsförmedlingen att ställa krav på att en leverantör ska anställa en given målgrupp för att få leverera en tjänst. Det är nytt inom arbetsmarknadspolitiken och för parterna på arbetsmarknaden.

Som nämnts har regeringen tillsatt en utredning vad avser frågan om hur krav på villkor enligt kollektivavtal kan uppställas i upphandlingar. Förslagen kan få betydelse för utformningen av upphandlingen vad avser matchningsanställningen.

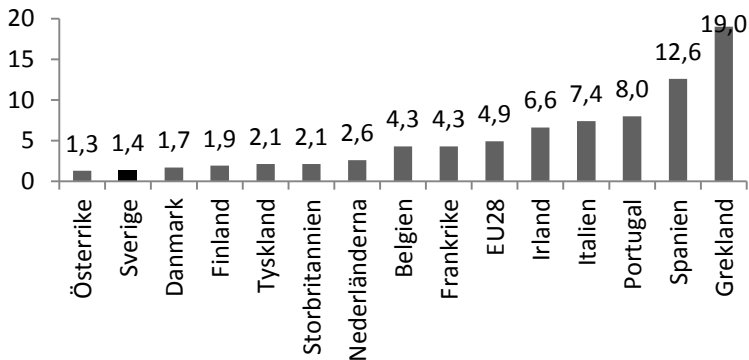
Del III

11 Beskrivning långtidsarbetslösheten

Sverige har som andel av arbetskraften en internationellt sett låg långtidsarbetslöshet (Diagram 11.1). Dock har långtidsarbetslösheten i Sverige ökat över tid (Diagram 11.2). Erfarenheter från tidigare lågkonjunkturer visar att det kan ta lång tid för arbetslösheten att återgå till jämviktsnivån. Efter 90-talskrisen har nivån bitit sig fast på högre nivåer än vad som var fallet innan krisen. I samband med den utdragna lågkonjunktur som tog sin början i och med finanskrisen 2008 ökade långtidsarbetslösheten ytterligare.

Diagram 11.1 Långtidsarbetslöshet 12 månader eller mer, procent av arbetskraften.

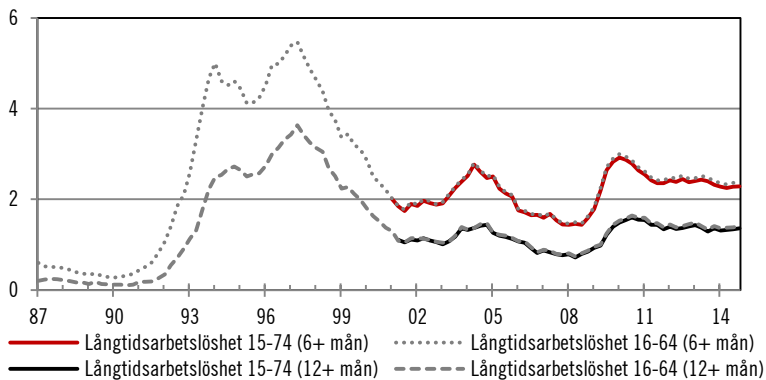
Q3 2014. 15-74 år.



Källa: Eurostat.

Diagram 11.2 Långtidsarbetslösa mer än 26 veckor och mer än 52 veckor, procent av arbetskraften

1987–2014. 15-74 år.



Not: Säsongrensade värden.

Källa: SCB. AKU.

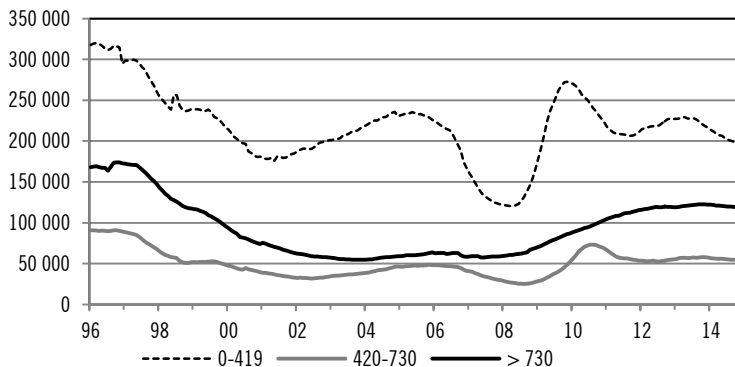
11.1 Långtidsarbetslöshetens sammansättning

Långtidsarbetslöshetens sammansättning är viktig för hur långtidsarbetslösheten kan förväntas utvecklas.¹⁴³ Diagram 11.3 visar att det främst är de riktigt långa arbetslöshetstiderna som har ökat sedan finanskrisen, och Diagram 11.4 visar att en allt större andel av de långtidsarbetslösa tillhör utsatta grupper. Utsatta grupper inkluderar individer med högst förgymnasial utbildning, äldre (55-64), utomeuropeiskt födda och personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Dessa grupper har drabbats hårdare av den minskade efterfrågan på arbetskraft under den utdragna lågkonjunkturen. Finanskrisen sammanföll också med den tidigare regeringens utbudsstimulerande reformer som syftat till att öka arbetskraftsdeltagandet, särskilt bland grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden.

¹⁴³I resterande del av detta kapitel används Arbetsförmedlingens statistik över inskrivningstider, för att det ska vara möjligt att presentera sammansättningen av långtidsarbetslösheten. Till skillnad mot AKU, där arbetslöshet definieras som att individen söker jobb, definieras arbetslösa i Arbetsförmedlingens statistik som att individen är inskriven som öppet arbetslös eller i program med aktivitetsstöd.

Diagram 11.3 Arbetslösa fördelat på inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen.

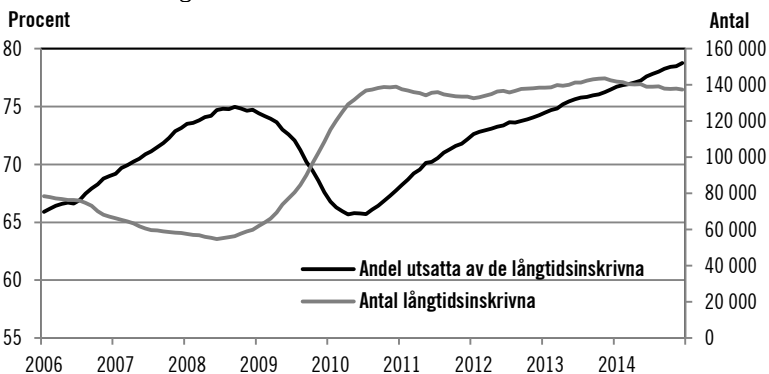
16–64 år. Per inskrivningstid 1996-2014.



Anm.: Arbetslösa avser personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsersättning. För att kunna visa en tidsserie som sträcker sig tillbaka till 90-talet används data som brister i precision vad gäller måttet av dagar i arbetslöshet. Tidigare inskrivningstid hos arbetsförmedlingen (såsom timanställning och lönebidrag etc.) adderas till arbetslöshetstiden om en person blir arbetslös eller deltar i program med aktivitetsstöd. Säsongrensad data, tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

Diagram 11.4 Antal långtidsarbetslösa (samtliga) och andelen av dessa som tillhör utsatta grupper.

Långtidsarbetslösa definieras som inskrivningstid på 420 dagar eller längre.



Anm.: Långtidsarbetslösa avser personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsersättning. Utsatta grupper avser: de med endast förgymnasial utbildning, äldre (55–64 år), utomeuropeiskt födda och personer med funktionsnedsättning. Ej dubbelräkning mellan grupper. Tre månaders glidande medelvärde. Källa: Arbetsförmedlingen.

11.2 De långtidsarbetslösas egenskaper

Som konstaterats ovan tillhör en stor del av de långtidsarbetslösa så kallade utsatta grupper. Tabell 11.1, Kolumn (4) visar hur olika utsatta grupper som andel långtidsarbetslösa av arbetskraften och som andelar av de långtidsarbetslösa (LTU) har utvecklats mellan åren 2008-2014. Tabellen visar att långtidsarbetslösheten har ökat, både i antal och som andelen långtidsarbetslösa i arbetskraften, mest bland utomeuropeiskt födda och förgymnasialt utbildade.

Tabell 11.1 Utvecklingen i långtidsarbetslöshet (inskrivna > 420 dagar) bland utsatta grupper

	(1) Kvartal 3 2008	(2) Kvartal 3 2014	(3) LTU % av AK 2008	(4) LTU % av AK 2014
Äldre (55-64 år)	14 691	28 778	1,6%	3,2%
Födda utanför Europa	12 571	50 790	3,9%	10,6%
Förgymnasial utb.	18 197	48 821	2,7%	8,6%
Funktionsnedsatta	17 552	42 505		
Samtliga långtidsarbetslösa	55 110	137 513	1,1%	2,7%

Anm.: Långtidsarbetslösa avser personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsersättning. Jämförelserna avser kvartal 3. Andelen långtidsarbetslösa personer med funktionsnedsättning kan inte beräknas då antalet personer med funktionsnedsättning i arbetskraften inte går att observera i data.

Källor: Arbetsförmedlingen och SCB.

Tabell 11.2 visar sammansättningen av egenskaper hos de individer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen vid olika tidpunkter. Av tabellen framgår bland annat att äldre har en förhållandevis låg risk att bli inskrivna hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande, men att gruppen är överrepresenterad bland de som blir långtidsarbetslösa. Det omvända gäller yngre, som har en hög risk att bli arbetslösa men en låg risk att blir långtidsarbetslösa. Detta betyder att äldre personer som bli arbetslösa har svårt att lämna arbetslösheten, medan yngre personer tenderar att lämna arbetslösheten relativt snabbt. Vidare visar tabellen att utomeuropeiskt födda har en relativt hög risk att bli arbetslösa, men de tycks inte ha en lägre sannolikhet att lämna arbetslösheten jämfört med genomsnittet. Individer med högst en förgymnasial utbildning respektive de som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har en sannolikhet att lämna

arbetslösheten som är lägre än för genomsnittet. Det vill säga, de är överrepresenterade bland de långtidsarbetslösa.

Tabell 11.2 Jämförelse av befolkningen och inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

16–64 år.

Procent av totalt inflödet 2011–2013					
	Procent av befolkningen ^a	Inflöde AF	Inflöde JUG ^b	Inflöde fas3 ^c	Fas3 (>365 dagar)
<u>Kön</u>					
Män	51	55	55	54	53
Kvinnor	49	45	45	46	47
<u>Ålder</u>					
<25 år	19	39	25	4	0
25–54 år	62	54	58	67	63
55–64 år	19	7	17	29	37
<u>Födelseland</u>					
Sverige	81	71	68	66	65
Europa utom Sverige	9	9	11	13	13
Utanför Europa	10	20	22	21	22
<u>Funktionsnedsatta</u>					
Ej funktionsnedsatta	89	97	78	68	57
Funktionsnedsatta	11	3 ^d	22	32	43
<u>Utbildning</u>					
Förgymnasial	17	23	29	31	32
Gymnasial	43	53	52	49	47
Eftergymnasial	40	24	19	20	21

Anm.: a) Procent av befolkningen 16–64 år, 2013 b) Personer som varit arbetslösa länge (i regel över 1 år) kan delta jobb och utvecklingsgarantin (JUG). c) Personer som är utan arbete efter 450 dagar i JUG får delta i sysselsättningsfasen (fas 3). d) Denna siffra är sannolikt en underskattning, eftersom många inte har någon kod för funktionsnedsättning när de inledningsvis skrivs in vid Arbetsförmedlingen.

Källor: SCB och Arbetsförmedlingen.

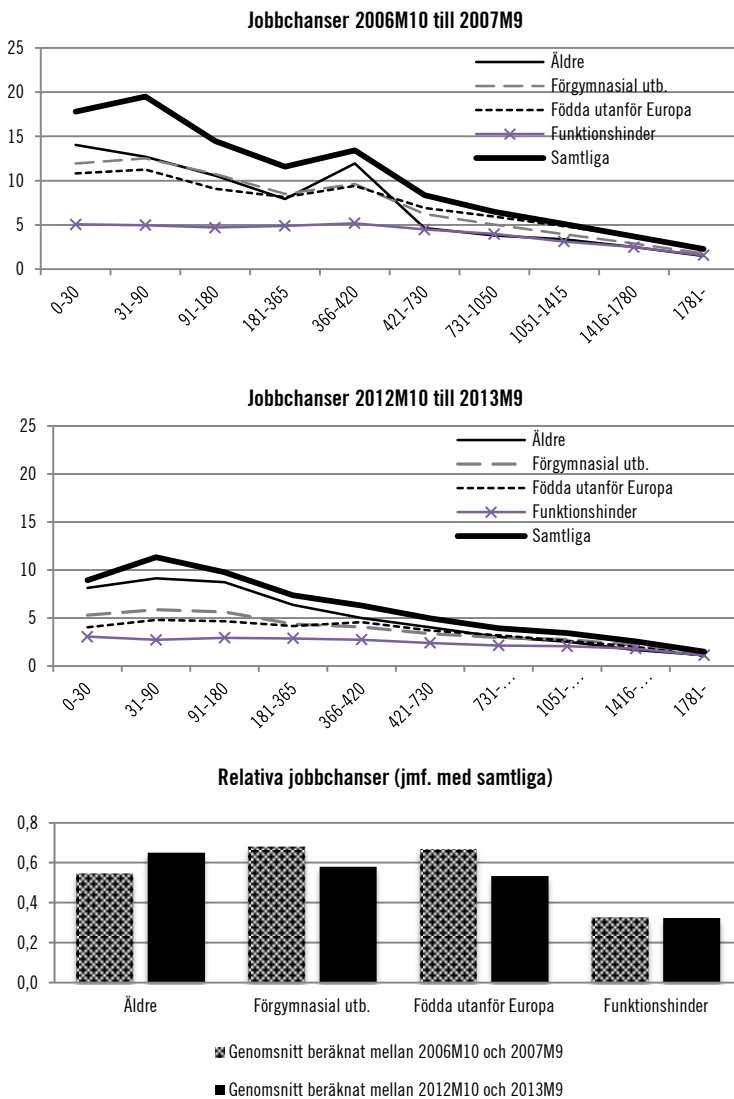
11.3 Jobbchansen

Ovan såg vi att vissa grupper av individer är överrepresenterade bland de långtidsarbetslösa. Här beskriver vi hur dessa gruppers jobbchanser har utvecklats över tiden (2006/2007 till 2012/2013), samt hur jobbchanserna ser ut över inskrivningstiden. Diagram 11.5 visar att jobbchanserna har minskat för alla grupper, och att jobbchansen avtar över inskrivningstiden. Även betydelsen av

individens egenskaper tycks avta med tiden i arbetslöshet. Den nedre delen av Diagram 11.5 visar att de relativa jobbchanserna har försämrats för utomeuropeiskt födda och förgymnasialt utbildade, medan de har förbättrats för äldre.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Samma bild ges även om alla år mellan 2006-2013 inkluderas. Det vill säga resultatet är inte känsligt för val av år.

Diagram 11.5 Jobbchanser 2006/07 och 2012/13.



Anm.: Analysen avser personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsersättning. Jobbchans definieras som antalet som lämnat till arbete (oavsett subvention eller ej) som andel av kvarstående Säsongrensad data med ett tre månaders glidande medelvärde.
 Källa: Arbetsförmedlingen.

11.4 Orsaker till långtidsarbetslöshet

I det här avsnittet diskuteras orsaker till långtidsarbetslöshet på individnivå. Det kan även finnas andra orsaker, exempelvis strukturella förändringar på arbetsmarknaden. Den typen av förändringar diskuteras inte i detta avsnitt.

Det är välkänt att individens jobbchans minskar med arbetslöshetstidens längd – det finns ett så kallat negativt varaktighetsberoende.¹⁴⁵ Detta negativa varaktighetsberoende kan dock inte helt förklaras av individernas observerbara egenskaper – det vill säga av att enbart arbetsökande med observerbara egenskaper som innebär en lägre sannolikhet att få ett arbete fortfarande är kvar i arbetslöshet efter en tid. Det finns även andra faktorer som påverkar individens möjlighet att få ett arbete. Detta kan vara icke-observerbara individuella egenskaper som är förknippade med individens produktivitet, så som exempelvis motivation, förmåga och social kompetens. Men det kan också bero på att individens humankapital, och därmed produktivitet, deprecierar med tiden i arbetslöshet. En annan möjlig förklaring är att arbetsgivaren använder individens arbetslöshetshistorik som ett sorteringsinstrument, det vill säga, arbetsgivaren förväntar sig att individer som är (eller har varit) arbetslösa har en lägre produktivitet – så kallad statistisk diskriminering. Arbetsgivarens förväntningar kan dock vara felaktiga, exempelvis kan individens arbetslöshetslängd bero på tillfälligheter/otur som inte är kopplat till individens produktivitet (i den utsträckning som arbetsgivaren tror).¹⁴⁶

Om arbetsgivare väljer bort individer som är arbetslösa, eller som tidigare har varit arbetslösa, i rekryteringsprocessen blir det svårare för dessa individer att få ett arbete. Studier visar att sannolikheten att bli kallad till intervju avtar kraftigt med arbetslöshetstiden.¹⁴⁷ Det vill säga, risken för långa tider i arbetslöshet ökar. För att genom olika insatser kunna förbättra dessa individers chanser att få ett arbete är det viktigt att förstå de bakomliggande mekanismerna.

¹⁴⁵ Se t.ex. Ljungqvist och Sargent (1998) för en litteratur översikt.

¹⁴⁶ Det är även möjligt att individer frivilligt har lämnat arbetskraften. Exempelvis skulle så kunna vara fallet för unga som väljer att ta ett år för resor eller studier utomlands.

¹⁴⁷ Eriksson och Rooth (2011), Kroft m.fl. (2012).

11.4.1 Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende och benägenhet att anställa med stöd

Forskning visar att arbetsgivarna använder pågående arbetslöshetsperioder som sorteringsinstrument.¹⁴⁸ Denna sortering tycks inte enbart beror på att individernas human kapital deprecierar med arbetslöshetstiden (och att individens produktivitet därmed minskar), vilket talar för att det förekommer statistisk diskriminering från arbetsgivarens sida. Detta indikerar i sin tur att värdefull produktivitet inte tas tillvara.

Det övergripande syftet med de generella subventionerade anställningarna är att stimulera till anställning av personer som varit utan arbete en längre tid. Lönesubventionen ska kompensera arbetsgivaren för att individer med lång arbetslöshetstid kan ha låg produktivitet i förhållande till anställningskostnaden, eller för att det kan vara svårt att bedöma individens produktivitet. Resultaten är ofta goda, men det finns också betydande undanträngningseffekter.¹⁴⁹

Volymerna i de subventionerade anställningarna har ökat i takt med att arbetslösheten har ökat (se Bilaga 9). Antalet personer som varit utan arbete mer än 24 månader har ökat från omkring 25 000 till omkring 70 000 individer under perioden 2007 - 2014. Antalet nya deltagare per år i de det särskilda anställningsstödet (inklusive det förstärkta särskilda anställningsstödet) har under samma period ökat från omkring 300 till omkring 1100 individer. Samtidigt har nystartsjobben införts. Antalet nya deltagare i subventionerade anställningar för personer med nedsatt arbetsförmåga har ökat från omkring 1000 personer till 2000 personer årligen. Vad avser antal kvarstående personer i det särskilda anställningsstödet respektive nystartsjobben uppgår volymerna för 2014 till omkring 11 000 respektive 45 000 individer, och för personer med nedsatt arbetsförmåga uppgår antal kvarstående till nästan 80 000 individer. Personer som har anställning med stöd räknas som anställda och ingår därmed inte i volymerna för antal personer utan arbete.

Även om volymerna i de subventionerade anställningarna ökat är volymerna, i förhållande till målgruppens storlek, på låga nivåer

¹⁴⁸ Eriksson och Rooth (2011), Kroft m.fl. (2012). Se även t.ex. Brusell (2007), Carlsson och Rooth (2007) för liknande studier på diskriminering av utrikes födda.

¹⁴⁹ Se t.ex. Gerfin m.fl. (2005) och Dahlberg och Forslund (2005).

(se Kapitel 13 och Bilaga 8 för detaljerade beskrivning bland annat vad avser målgruppen för olika anställningar med stöd). Trots höga lönesubventioner är det många arbetsgivare som väljer att inte anställa med stöd. Det finns få studier som undersöker arbetsgivarens perspektiv på generella subventionerade anställningar. I Statskontorets rapport (2011) finns dock ett kapitel, baserat på enkäter till arbetsgivarna, som behandlar arbetsgivarnas perspektiv på subventionerade lönekostnader.¹⁵⁰ Det tycks som att det viktigaste för arbetsgivarna är att hitta personer med relevant kompetens och som passar i den egna verksamheten. I många fall tycks därför de ekonomiska incitamenten spela mindre roll.¹⁵¹ Samma bild ges i Ekström (2001).¹⁵² Vidare har denna bild bekräftas i de samråd och möten som utredningen haft under arbetets gång. Att arbetsgivaren avlastas vad avser arbetsgivaransvaret kan vara en viktig faktor för att arbetsgivarna ska våga pröva en individ i verksamheten.¹⁵³ Andra viktiga aspekt är det finns stöd vad avser bland annat handledning av individen, och att det ska vara enkelt att använda tjänsten. Det finns inga studier som särskilt belyser betydelsen av stöd till handledning vid subventionerade anställningar.

Arbetsgivarnas benägenhet att anställa med ett visst stöd kan också påverkas av villkoren för andra former av lönestöd, och hur dessa stödformer konkurrerar med varandra.¹⁵⁴ Här spelar bland

¹⁵⁰ Enkäten riktas till arbetsgivare som anmält lediga platser hos Arbetsförmedlingen. Bland dessa är små arbetsgivare, med mellan en och fem anställda, underrepresenterade.

¹⁵¹ Volymerna i de subventionerade anställningarna har varierat över tid, och viss samvariation finns vad avser stödets storlek. Det är dock svårt att utifrån samvariation i registerdata dra slutsatser om betydelsen av subventionsgraden. Exempelvis visar statistiken att antalet i nystartsjobb har ökat kraftigt från och med 2009, då subventionsgraden fördubblades. Dessa förändringar har dock sammanfallit med förändringar i konjunkturen, det går därmed inte att dra några slutsatser om betydelsen av storleken på stödet utifrån dessa förändringar.

¹⁵² Studien visar att stöd från arbetsförmedlingen var av liten betydelse vid rekryteringar. 14 procent av arbetsgivarna uppgav att sådant stöd var av betydelse, medan 86 procent uppgav att det saknade betydelse.

¹⁵³ Samtal har först med enskilda arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer samt verksamheter som har erfarenhet att arbeta på liknande sätt med målgruppen – så som Telge Tillväxt och Peritos (se Bilaga 2).

¹⁵⁴ Statskontoret (2011) presenterar resultat från intervjuer med arbetsförmedlare där det framgår att arbetsförmedlarna upplever att innebörden av de olika stödformerna är mer eller mindre enkel att förklara för arbetsgivaren. Nystartsjobb framstår som den enklaste stödformen att förklara för arbetsgivaren. Arbetsgivarna tycks också föredra att erbjuda nystartsjobb i förhållande till andra anställningsstöd.

annat enkelhet och den administrativa bördan roll.¹⁵⁵

Det finns ett antal studier av arbetsgivarperspektivet på lönesubventioner riktade till arbetssökande med funktionshinder.¹⁵⁶ Dessa studier visar bland annat, för att anställningen ska komma till stånd, att det ska vara möjligt att matcha ”rätt person till rätt jobb”. Lönesubventionen utgör ett incitament att anställa personer med nedsatt arbetsförmåga, men det krävs anpassning av arbetsplatsen och arbetsförhållandena. I en studie på den belgiska arbetsmarknaden har man funnit indikationer på att den positiva finansiella stimulansen skulle kunna motverkas av den negativa signaleffekten om nedsatt produktivitet och av byråkratin kring anställningssubventioner.¹⁵⁷

11.5 Matchningsanställningen

Den svenska arbetsmarknaden har under senare år, ur ett internationellt perspektiv, utvecklats förhållandevis starkt. Den utdragna lågkonjunkturen som tog sin början i och med finanskrisen 2008 har dock fört med sig en ökande långtidsarbetslöshet. Dessutom har sammansättningen av långtidsarbetslösheten förändrats. Arbetslöshetstiderna har blivit allt längre och en allt större andel av de långtidsarbetslösa består av individer med en svag förankring på arbetsmarknaden. Jobbchansen för långtidsarbetslösa har minskat. Givet denna utveckling finns det risk att långtidsarbetslösheten biter sig fast på höga nivåer, även då konjunkturen vänder.

Subventionerade anställningar är ett viktigt verktyg för att stimulera till anställning av individer som varit utan arbete länge. Men trots mycket höga lönesubventioner är volymerna i de subventionerade anställningarna – i förhållande till målgruppens storlek – små. Det är många arbetsgivare som inte anställer med stöd. Mot bakgrund av befintlig kunskap, och de samråd och möten som utredningen haft, kan en anledning vara den osäkerhet

¹⁵⁵ Vidare har det i trepartssamtalen framförts att resurser (eller brist på resurser) kan vara viktigt vid arbetsgivarens beslut att anställa med stöd. Trepartssamtalen är de samtal som först mellan (den tidigare) regeringen, central organisationerna och de avtalslutande parterna på branschnivå.

¹⁵⁶ Se t.ex. Gustafsson m.fl. (2013) och Gerfin m.fl. (2005).

¹⁵⁷ Bert S. (2014).

en arbetsgivare kan känna inför att anställa en person som varit utan arbete länge. Matchningsanställningen syftar till att minska betydelsen av denna osäkerhet, och därigenom skapa nya vägar till jobb för individer som länge stått utanför.

12 Marknad och efterfrågan

Matchningsanställningen riktas mot arbetsgivare - i rollen som kundföretag - på hela arbetsmarknaden. Vilken typ av arbetsuppgifter deltagarna i matchningsanställningen kommer att utföra beror på kundföretagens efterfrågan och behov. Detta avsnitt syftar till att ge en indikation om marknad och efterfrågan, det vill säga inom vilka branscher och på vilken typ av företag matchningsanställningarna främst kan komma att efterfrågas. Med marknad avses de jobb som utförs, inom vilka branscher och typer av företag.

Vidare, med utgångspunkt i tillgängliga prognoser, presenteras kommande rekryteringsbehov. Detta är av intresse vad avser en potentiell efterfrågan på matchningsanställningen, och framtida behov av kompetensförsörjning.

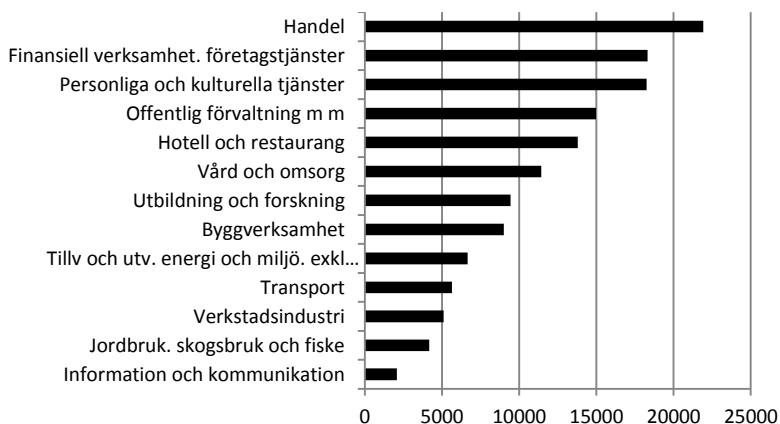
Utöver det statistiska underlag som redovisas i detta avsnitt har utredningen träffat representanter från olika organisationer och potentiella kundföretag, för att få en bild av hur marknaden för matchningsanställningen skulle kunna se ut.¹⁵⁸ Under dessa samtal har det varit tydligt att det finns både en vilja, och möjligheter att jobba med målgruppen vad avser både potentiella matchningsaktörer och kundföretag. Matchningsanställningen kan skapa en möjlighet för fler företag att göra en samhällsinsats och ta socialt ansvar.

¹⁵⁸ Bland annat från Kommunalarbetarförbundet, Handelsanställdas förbund, SKL, Konkurrensverket, Skolverket, Samhall, Bemanningsbranschen, Företagarna, Små företagens Riksförbund samt ett antal större arbetsgivare. Se översikt i Bilaga 2.

12.1 Användning av subventionerade anställningar

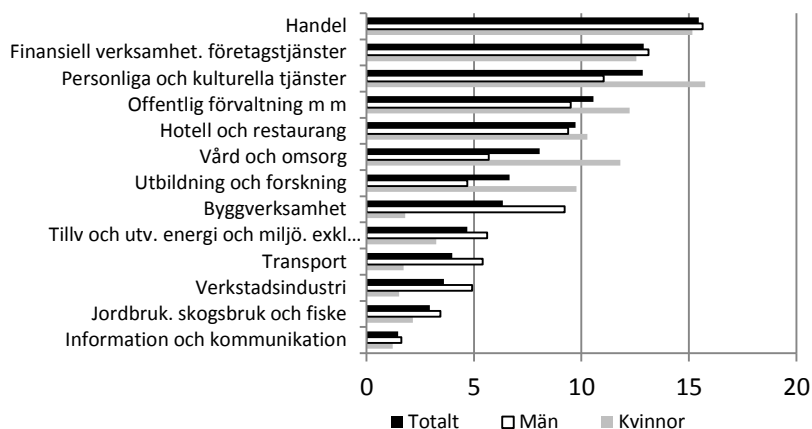
I Diagram 12.1 redovisas antal personer med stöd i olika branscher 2013, och i Diagram 12.2 andelen anställda med stöd i olika branscher. Diagram 12.2 visar att det är stora skillnader i andelen anställda med stöd mellan olika branscher, där andelen är som högst inom handel, finansiell verksamhet och företagstjänster, personliga och kulturella tjänster, offentlig förvaltning och hotell och restaurang. Diagrammet visar också att det finns tydliga skillnader mellan branscherna vad avser kön.

Diagram 12.1 Antal personer med stöd i olika branscher. 2013.



Källa: Konjunkturinstitutet.

Diagram 12.2 Andel med stöd i olika branscher (uppdelat på kön) 2013.



Källa: Konjunkturinstitutet.

Vidare visar Statskontoret (2011) att andelen subventionerade anställningar inom en bransch varierar med typ av stöd, och att andelen subventionerade anställningar är överrepresenterade hos arbetsgivare med färre än 19 anställda i förhållande till antalet anställda på hela arbetsmarknaden.

Inom bemanningsföretagen utnyttjas subventionerade anställningar i begränsad utsträckning.¹⁵⁹ Den subvention som främst används är nystartsjobb. Inte heller föreningar är en stor mottagare av subventionerade anställningar. Undantaget är lönebidrag där andelen anställningar inom kultur, nöje och annan serviceverksamhet är större än den totala andelen anställda på hela arbetsmarknaden.¹⁶⁰

12.2 Användning av inhyrd personal

En viktig del av matchningsanställningen är att arbetsgivarna, i form av kundföretag, ska ha möjlighet att hyra arbetskraft. Vad avser potentiella matchningsaktörer, har alla ekonomiska aktörer på marknaden rätt att delta i offentliga upphandlingar. Utifrån befintliga verksamheter är det relevant att belysa

¹⁵⁹ Samtal med bemanningsföretagen. Det finns ingen exakt siffra vad avser omfattningen.

¹⁶⁰ Statskontoret (2011) och samtal med Bemanningsföretagen.

bemanningsbranschen.¹⁶¹ I Konjunkturläget (augusti 2012) presenterar Konjunkturinstitutet en fördjupning, utifrån befintlig forskning och tillgänglig statistik, vad avser bemanningsbranschen. Detta avsnitt baseras på denna fördjupning.

Fram till 1993 var det inte tillåtet att bedriva personaluthyrning i Sverige. Efter avregleringen har omfattningen på bemanningsbranschens verksamhet successivt breddats och ökat, och antalet anställda i branschen har ökat. År 2010 var sysselsättningsandelen i branschen 1,2 procent, vilket utgör mer än en fördubbling jämfört med 2002. Sedan 2010 har andelen legat fast runt denna nivå.

Det finns flera anledningar till att det finns en bemanningsbransch. Den sannolikt viktigaste är risk och osäkerhet.¹⁶² Rekrytering är förknippad med stora kostnader i form av annonsering, urval och introduktion. Det finns också en osäkerhet vad gäller efterfrågan. Därmed finns ett behov av att kunna hantera förändringar i produktionen, utan att behöva anställa och säga upp personal. Men osäkerhet kan också gälla arbetsförmågan hos den person man rekryterar.¹⁶³ Det är kostsamt att göra felrekryteringar.

Anställda i bemanningsbranschen är i större utsträckning än i övriga ekonomin unga och utrikes födda. Det är svårt att belägga varför just dessa grupper är överrepresenterade i branschen. Det kan vara så att dessa grupper har "preferenser" för denna form av anställning, men det kan också vara så att dessa grupper "hamnar" i bemanningsföregat för att de har svårt att få anställningar i en annan bransch.¹⁶⁴ Unga och utrikes födda kan (i likhet med långtidsarbetslösa) upplevas som mer riskfyllda att anställa då de ofta har mindre dokumenterad erfarenhet än andra grupper på arbetsmarknaden.

¹⁶¹ Utgångspunkten för matchningsanställningen är att den ska utgöra ett viktigt komplement till den traditionella arbetsmarknadspolitikerna, snarare än fylla eventuella luckor inom bemanningsbranschen.

¹⁶² Se Wadensjö och Andersson (2004).

¹⁶³ Osäkerheten kan med andra ord sägas bygga på två olika typer av osäkerhet. Dels vad avser omfattningen och varaktigheten av efterfrågan på arbetskraft, och dels vad avser arbetskraftens kvalitet. Se Milner och Pinker (2001) för en teoretisk analys av de båda förklaringsmodellerna.

¹⁶⁴ Vad avser preferenser kan bemanningsbranschen exempelvis innebära en flexibel anställning som innebär att det är enkelt att kombinera studier och extraarbete. Det kan även ge möjlighet att prova olika typer av arbetsuppgifter och skaffa ett kontaktnät.

Vad avser flödena till och från bemanningsbranschen lämnar ungdomar och utrikes födda oftare för en anställning i en annan bransch än vad äldre och inrikes födda gör. Det är också vanligare bland utrikes födda att komma från arbetslöshet till branschen. Arbetslösa utrikes födda som blir anställda i bemanningsföretag verkar därmed ha goda förutsättningar att lämna branschen för en anställning i en annan bransch. Det vill säga, branschen fungerar som en viktig inkörspport till arbetsmarknaden för stora grupper. Att ha arbetat i ett bemanningsföretag visar sig också minska risken att bli utan arbete, genom att individer stannar i arbetskraften istället för att lämna den (se Kapitel 7 för en diskussion om villkor i bemanningsbranschen).¹⁶⁵

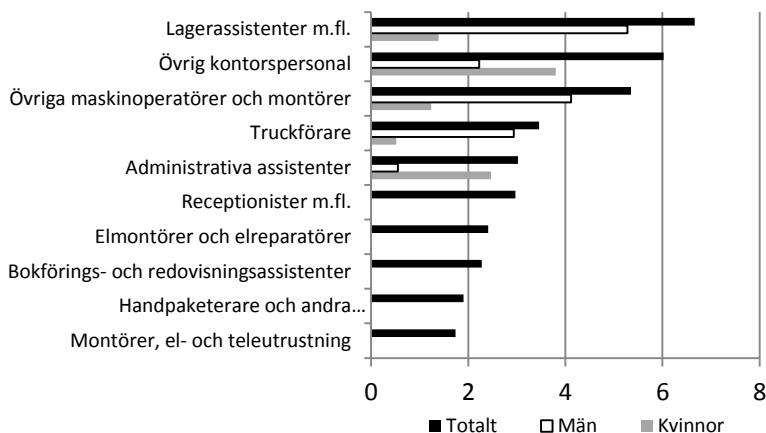
I Diagram 12.3 redovisas de tio vanligaste yrkena för anställda i bemanningsbranschen 2012.¹⁶⁶ De fem vanligaste yrkena presenteras även könsuppdelat. De fem vanligaste yrkena 2012 var lagerassistent, övrig kontorspersonal, övriga maskinoperatörer och montörer, truckförare och administrativa assistenter. Detta stämmer väl överens med vad Konjunkturinstitutet (2012) redovisar vad avser de fem vanligaste yrkena för anställda i bemanningsbranschen 2010. Andelen truckförare har dock ökat något, medan andelen receptionister har minskat. Vidare visar Diagram 12.3 att det finns tydliga könsskillnader, där lagerassistenter, övriga maskinoperatörer och montörer, samt truckförare dominerar bland männen, medan övrig kontorspersonal och administrativa assistenter är vanligast bland kvinnor.

¹⁶⁵ Hveem (2014).

¹⁶⁶ Som en följd av avtalet för lärare som är anställda i bemanningsföretag som gäller från december 2014, kan andelen lärare komma att öka.

Diagram 12.3 De tio vanligaste yrkena för anställda i bemanningsbranschen. 2012.

Procent av antalet sysselsatta i bemanningsbranschen.



Källa: SCB. RAMS. Totalt antal individer i bemanningsbranschen var 2012 knappt 61 000. Av dessa återfinns knappt 22 000 individer inom de tio vanligaste yrkena.

12.2.1 Kostnader, intäkter och pris

De största kostnaderna för bemanningsföretagen är lönekostnader, omkring 83 procent av kostnaderna utgörs av lönekostnader och arbetsgivaravgifter.¹⁶⁷ Övriga personalkostnader, där bland annat utbildning och kompetensutveckling ingår, utgör cirka 7 procent. Vad avser de anställda som jobbar inom ramen för bemanningsföretagens verksamhet utgör de cirka 10 procent och de ansvarar för kundkontakter, försäljning, uppföljning och administration. Den i särklass största intäktskällan kommer från uthyrning av arbetskraft och utgör nästan 90 procent av omsättningen. Rekrytering och omställning utgör vardera 3 procent.¹⁶⁸

På de flesta marknader i Sverige gäller fri prissättning. Priset för uthyrningen är således en förhandlingsfråga för bemanningsföretaget och kundföretaget.¹⁶⁹ Det finns ingen officiell

¹⁶⁷ Baserat på kostnaderna för de fyra största aktörerna i bemanningsbranschen, dessa utgör mer än hälften av branschen, 2013.

¹⁶⁸ Bemanningföretagen (2014).

¹⁶⁹ Det finns vissa arbetsmarknadspolitiska insatser som ifrågasätts ur konkurrensynpunkt.. Enligt samtal med Konkurrensverkets har konkurrensverket inte ingripit.

statistik över hur mycket det kostar att använda bemanningskonsulter, men enligt Teknikföretagen är kostnaden för att ta in bemanningskonsulter cirka 15-30 procent högre än att anställa direkt.¹⁷⁰ Motsvarande merkostnad för tjänstemän kan uppgå till 100 procent. Priset bör vara konkurrensneutralt och således sättas marknadsmässigt utifrån situationen. Konkurrensverket, som arbetar för en effektiv konkurrens, har normalt inte till uppgift att bedöma om ett pris är rimligt eller inte. Det är först om ett företag missbrukar sin ställning på marknaden som ingripande mot en prissättning sker.

12.2.2 Samhalls verksamhet

Samhall är en av Sveriges största serviceleverantörer. Företaget har cirka 21 000 anställda på omkring 200 orter. Samhall ska genom produktion av efterfrågade varor och tjänster erbjuda meningsfullt och utvecklande arbete med god arbetsmiljö åt kvinnor och män med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Det innebär att individerna inte bedöms kunna få annat arbete eller stöd genom andra insatser. Samhalls verksamhet har flera likheter med matchningsanställningen, men det finns också tydliga skillnader. Samhalls verksamhet innebär att Samhalls medarbetare arbetar hos kundföretaget och Samhall har arbetsgivaransvaret. Samhall jobbar dock inte med uthyrning av individer, utan med så kallade bemannande lösningar och entreprenad. Entreprenad innebär att Samhall tar på sig att utföra en hel tjänst åt kundföretaget (se Kapitel 7 om entreprenad). Hur Samhalls befintliga tjänsteområden fördelar sig kan bidra till bilden om hur efterfrågan på matchningsanställningen inom tjänstebranschen kan se ut.

Av medarbetarna i Samhall arbetar 80 procent ute hos kundföretag.¹⁷¹ Samhall erbjuder tjänster inom allt från städ, tvätt och fastighet till logistik och tillverkning. Bemannade lösningar består främst av uppgifter som paketering/ompackning av varor, lager/logistik, enklare industriell produktion (lackning,

¹⁷⁰ Teknikföretagen (2011).

¹⁷¹ Det finns stora regionala skillnader vad avser andelen som jobbar ute hos kund. Inom vissa regioner är efterfrågan stor, medan det i andra är svårt att hitta arbetstillfällen för individerna.

montering), och i viss mån av varuplock i handel. Städtjänster omfattar drygt 50 procent av andelen anställda, och bemannade lösningar utgör knappt 40 procent.

12.3 Rekryteringsbehov

Rekryteringsbehovet på arbetsmarknaden i stort kan bidra till bilden av den potentiella efterfrågan på matchningsanställningen. Matchningsanställningen på sikt kunna bidra till den framtida kompetensförsörjningen, och därmed till att underlätta framtida rekryteringsbehov.

Näringslivet och arbetsmarknaden har under en längre tid genomgått en strukturomvandling. Bland annat har sysselsättningen för personer med eftergymnasial utbildning ökat och sysselsättningen för personer med enbart en förgymnasial utbildning minskat. Det har bland annat skett som en följd av globalisering och ökad digitalisering.¹⁷² Jobbutvecklingen i Sverige är polariserad, både höglönejobb och låglönejobb har ökat i antal.¹⁷³ Under perioden 2000-2007 var det i huvudsak de mer kvalificerade jobben som ökade mest, men under perioden efter 2007 har ökningen främst skett inom jobb med lägre krav på utbildning - bland annat genom en förflyttning mot tjänstesektorn, och då framför allt tjänster som är lokala till sin karaktär.

Även den demografiska utvecklingen påverkar arbetsmarknaden. Under kommande 15 år kommer antalet personer i arbetsföra åldrar öka i betydligt långsammare takt än tidigare.¹⁷⁴ Många kommer att lämna arbetslivet av åldersskäl. Detta kommer påverka tillgången till arbetskraft och utvecklingen av sysselsättningen. Om det inte sker ett kontinuerligt tillskott av arbetskraft på arbetsmarknaden är det inte möjligt att på sikt öka sysselsättningen, vilket begränsar möjligheterna till tillväxt. Det kommer dock vara stor variation mellan regioner och branscher.

Vad avser de närmaste årens utveckling bedömer Arbetsförmedlingen att arbetsmarknaden kommer att stärkas.¹⁷⁵

¹⁷² Heyman (2013), Gartell m.fl. (2010).

¹⁷³ Åberg (2013).

¹⁷⁴ Arbetsförmedlingen (2010).

¹⁷⁵ Arbetsförmedlingen (2014a).

Arbetsgivarna i Arbetsförmedlingens intervjuundersökning uppger att antalet anställda kommer att öka på såväl ett som två års sikt (2015-2016), delvis beroende på ett fortsatt högt behov av ersättningsrekryteringar. Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät från mars 2014 visar att antalet företag som försökt rekrytera stiger i samtliga sektorer. Men de ser de tydligaste förändringarna hos de små företagen. De tydligaste förändringarna ses i företag upp till 9 anställda. 25 procent av de minsta företagen och 44 procent av företagen med 5-9 anställda uppger att de försökt rekrytera det senaste halvåret. Den bilden stärks också av att det är de små företagen som märker av, och fortsatt förväntar sig, en starkare konjunktur och därmed räknar med att anställa fler medarbetare.

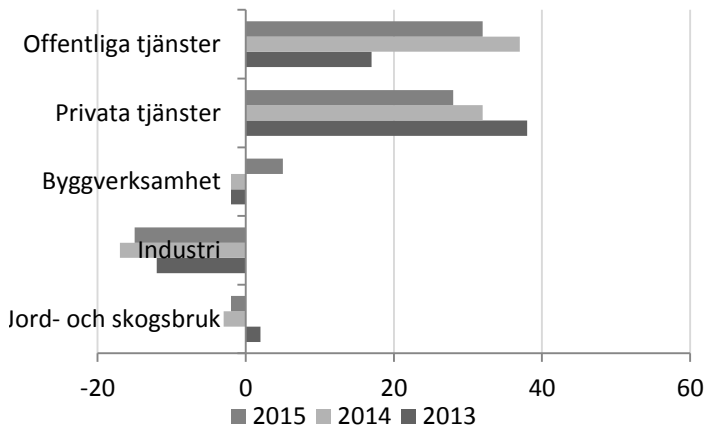
En högre efterfrågan på arbetskraft tenderar att vara förknippad med högre och mer utbredda rekryteringsproblem. Såväl Arbetsförmedlingens intervjuundersökning och Konjunkturinstitutets undersökningar indikerar att rekryteringsproblemen har ökat något under 2014, om än från relativt låga nivåer. Andelen arbetsgivare som upplevt rekryteringsproblem i Arbetsförmedlingens intervjuundersökning hösten 2014 uppgick till 24 procent.

Den ökning av sysselsättningen som skett under 2014 har uteslutande skett inom tjänsteområdena. Den starka utvecklingen inom offentliga tjänster förväntas fortsätta under 2015, och inom vissa yrken riskerar den allt större bristen på arbetskraft att utgöra ett hinder för den framtida sysselsättningsutvecklingen. Allra mest utbredda svårigheter noteras i landstingens verksamheter. Fram till år 2023 behövs 225 000 nya medarbetare i vården och omsorgen – kommuner, landsting/regioner samt privata utförare.¹⁷⁶ Ungefär 60 procent av det totala behovet beror på pensionsavgångar. Övriga 40 procent beror på en ökad efterfrågan på vård och omsorg till följd av att andelen yngre och äldre i befolkningen ökar. För gruppen undersköterskor/vårdbiträden är rekryteringsbehovet fram till år 2022 129 000 nya medarbetare. Många arbetsgivare ersätter vårdbiträden som går i pension med undersköterskor eller

¹⁷⁶ SKL (2014).

motsvarande, vilket innebär mycket goda jobbsikter för undersköterskor på några års sikt.¹⁷⁷

Diagram 12.4 Sysselsättningsförändring. Prognos 2014-2015.



Källa: SCB, Arbetsförmedlingen.

Även inom privata tjänster väntas en fortsatt ökning. Den privata tjänstesektorn är dock tudelad. Medan tjänster som riktas mot hushållen, exempelvis handel samt hotell och restaurang, väntas fortsätta att möta en god efterfrågan från ekonomiskt starka hushåll, bedöms utvecklingen bli något mer dämpad i de delar av tjänstesektorn som främst riktar sig till företag.

Svensk industri fortsätter påverkas av en svag global efterfrågan, och efterfrågan på arbetskraft kommer fortsatt vara svag och antalet sysselsatta inom industrin beräknas fortsätta minska under 2015. Påföljande år förväntas den globala ekonomin åter blir starkare vilket bör gynna svensk industri genom ökad export.

12.3.1 Matchningsläget

Befolkningen i yrkesverksamma åldrar, 16-64 år, ökar under de närmaste åren enbart på grund av att antalet utrikes födda i dessa

¹⁷⁷ Totalt behöver drygt 64 000 nya undersköterskor anställas i hälso- och sjukvården och äldreomsorgen fram till 2019. SKL (2012).

åldrar ökar. Arbetslösheten i åldrarna 16-64 år har enligt AKU minskat marginellt under det senaste året. Det är en utveckling som bedöms fortsätta under 2015 och 2016.¹⁷⁸ Ett fortsatt stort tillskott av arbetskraft verkar som en motvikt till en starkare nedgång.

Efterfrågan på arbetskraft ökar i ett tvåårigt perspektiv, och en effektiv matchning på arbetsmarknaden är en förutsättning för en god och uthållig uppgång av sysselsättningen. Det är i första hand de arbetslösa som står närmast arbetsmarknaden som kommer ut i jobb när arbetsmarknadens stärks. Efterfrågan riktar sig främst till arbetssökande med god utbildning, och arbetslösheten har minskat bland ungdomar och bland dem med korta arbetslöshetstider. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta. Samtidigt krymper antalet arbetslösa med efterfrågade utbildningar, och andelen arbetslösa som har svårare att finna ett arbete ökar (trots en ökad sysselsättning i ekonomin). Mot bakgrund av detta kommer matchningen på arbetsmarknaden möta ökade utmaningar de närmaste åren. I detta ligger bland annat utmaningar för den aktiva arbetsmarknadspolitiken att känna till arbetsgivarnas behov av arbetskraft och att bidra till att arbetssökande blir ”job ready”. Hur väl detta faller ut avgör styrkan i den framtida sysselsättningstillväxten.

12.3.2 Regionala skillnader

Vad avser matchningsanställningen, och föreslagen försöksverksamhet, är det regionala perspektivet intressant. Matchningsanställningen kan utgöra ett viktigt komplement till den aktiva arbetsmarknadspolitiken på nationell nivå, men det kan förväntas finnas olika behov i olika regioner. Dessutom skulle försöksverksamheten kunna genomföras i vissa regioner, varför det är särskilt intressant att kartlägga regionala skillnader.

Under de närmsta åren väntas en bred förstärkning av arbetsmarknaden ur ett regionalt perspektiv. Arbetsförmedlingen bedömer att arbetslösheten minskar i samtliga län. På motsvarande sätt väntas sysselsättningen komma att växa i nästan hela landet. De regionala skillnaderna förblir dock stora då den starkare

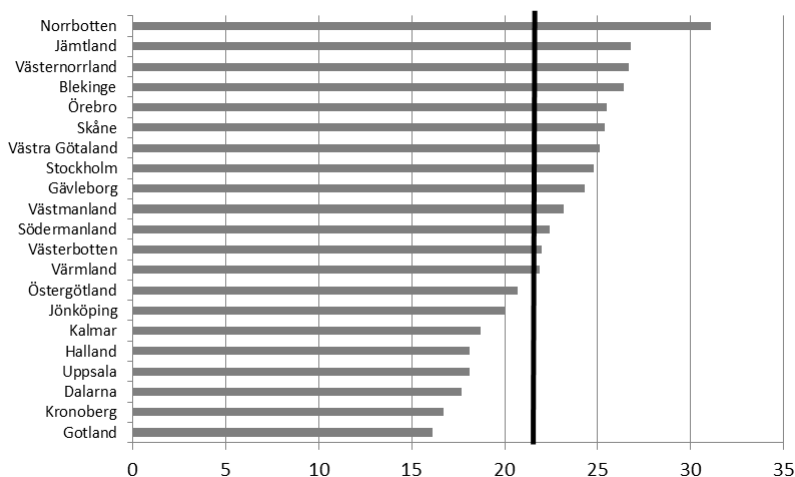
¹⁷⁸ Detta avsnitt baseras på Arbetsförmedlingen (2014a).

utvecklingen i storstadslänen kommer att bestå. Behovet av bostäder följer samma utveckling och går hand i hand med möjligheten att matcha efterfrågan med utbudet av arbetskraft.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Boverket (2014).

Diagram 12.5 Brist på arbetskraft per län.

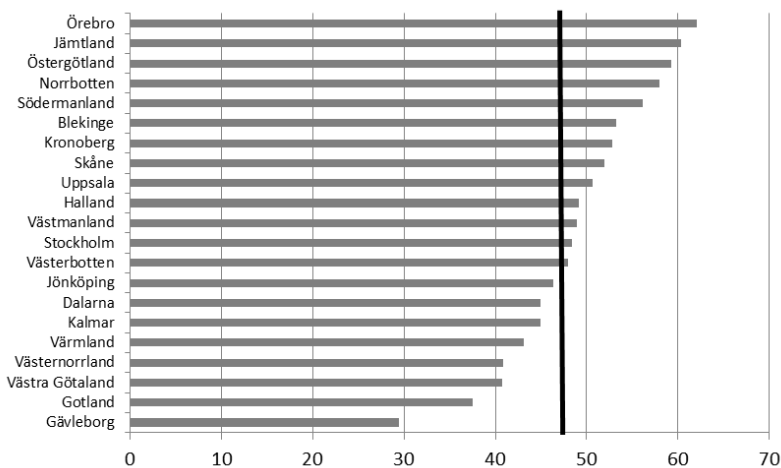
Andelen inom privat sektor som upplevt rekryteringsproblem under det senaste halvåret. Heldragen linje = riksgenomsnitt.



Källa: Arbetsförmedlingens intervjuundersökning (2014).

Diagram 12.6 Brist på arbetskraft per län.

Andelen inom offentlig sektor som upplevt rekryteringsproblem under det senaste halvåret. Heldragen linje = riksgenomsnitt.

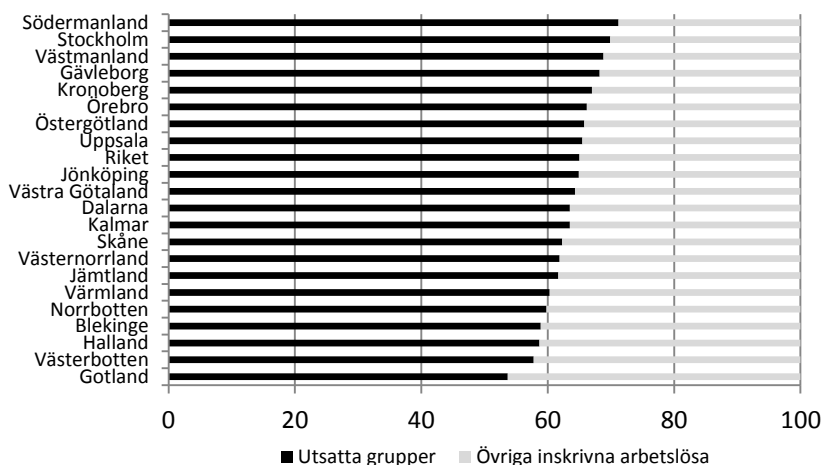


Källa: Arbetsförmedlingens intervjuundersökning (2014).

Det senaste årets breda nedgång av inskrivna arbetslösa omfattar i de flesta län både arbetssökande med en starkare ställning på arbetsmarknaden och arbetssökande som bär på egenskaper som gör det svårare att snabbt komma i arbete. Under loppet av 2014 har dock utvecklingsinriktningarna för dessa olika grupper börjat skilja sig åt mer och mer i ett regionalt perspektiv. Medan arbetssökande med en starkare ställning på arbetsmarknaden fortsätter att falla i hela landet visar allt fler län på gradvis stigande antal inskrivna arbetslösa i utsatta grupper. Detta innebär att andelen inskrivna arbetslösa i utsatta grupper har ökat i samtliga län.

Diagram 12.7 Fördelningen av inskrivna arbetslösa i utsatta grupper respektive övriga inskrivna arbetslösa.

Ej dubbelräkning mellan grupperna, april 2014



Not: Förgymnasialt utbildade, äldre 55-64 år, utomeuropeiskt födda och personer med nedsatt arbetsförmåga.

Källa: Arbetsförmedlingen.

12.4 Matchningsanställningen

Prognoser visar på stora rekryteringsbehov framöver, samtidigt ökar andelen arbetslösa med svårigheter att finna ett arbete. Inom vissa yrken riskerar bristen på arbetskraft att utgöra ett hinder för den framtida sysselsättningsutvecklingen.

Matchningsanställningarna skulle, som komplement till andra insatser, kunna bidra till att avhjälpa framtida rekryteringsbehov och därmed stärka den framtida sysselsättningstillväxten. Syftet är att matchningsanställningen genom sin konstruktion ska skapa nya och fler vägar till jobb för individer som varit utan arbete mycket länge (Se Kapitel 5). Det är angeläget att individers arbetsförmåga tas tillvara.

Subventionerade anställningar, i antal, har trendmässigt ökat över tid (se Kapitel 11). Men det finns också variationer över konjunkturen. Efterfrågan på arbetskraft minskar generellt i en lågkonjunktur. Bemanningsbranschen är särskilt konjunkturkänslig. Långsiktigheten i matchningsanställningen är därför viktig för att skapa en trygghet för individen. Samtidigt innebär långsiktigheten en osäkerhet/risk för matchningsaktören.

Konjunkturell arbetslöshet kommer alltid att finnas – förhoppningen är dock att stärka individerna och öka deras jobbchanser för att minska risken för arbetslöshet och i synnerhet för långa tider av arbetslöshet. Arbetsförmedlingen förfogar även över ett antal konjunkturberoende program – program där volymerna vanligtvis ökar i en lågkonjunktur (till följd av en ökad arbetslöshet). Detta kan exempelvis handla om arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Dessa insatser utgör ett viktigt komplement till de subventionerade anställningarna.

Vad avser kostnaderna för matchningsaktören och prissättningen av tjänsten är referensramen begränsad. Bemanningsföretagen jobbar generellt idag inte med målgruppen långtidsarbetslösa. Omställningsföretag, utbildningsföretag och storföretag gör det i vissa fall, men i begränsad omfattning. Det finns dock verksamheter som arbetar/har arbetat med uthyrning av (tidigare) arbetslösa – Telge Tillväxt är ett exempel som riktar sig mot ungdomar. Peritos är ett annat exempel som främst jobbar med ungdomar med funktionsnedsättning. Målgruppen för dessa verksamheter skiljer sig från målgruppen för matchningsanställningen. Därför är det svårt att utifrån dessa verksamheter dra några säkra slutsatser om prissättningen av tjänsten som matchningsaktören tillhandahåller. Priset sätts av marknaden, och det finns ingen tillgänglig statistik över prissättningen i branschen. Vidare kan individer som varit utan arbete en mycket lång tid potentiellt ha en lägre produktivitet,

jämfört med genomsnittet för de anställda i bemanningsbranschen. Därför skulle prissättningen vad avser matchningsanställningen, i likhet med de subventionerade anställningarna, tänkas kompensera kundföretaget för en potentiellt lägre produktivitet.¹⁸⁰

Matchningsanställningen bedöms inte direkt konkurrera med bemanningsanställda, utan är ett arbetsmarknadspolitiskt program som syftar till att rusta deltagarna, ta till vara deras förmåga och öka deltagarnas möjligheter att komma i annan anställning.

¹⁸⁰ Konkurrensverket, som arbetar för en effektiv konkurrens, har normalt inte till uppgift att bedöma om ett pris är rimligt eller inte. Det är först om ett företag missbrukar sin ställning på marknaden som ingripande mot en prissättning sker.

13 Översikt arbetsmarknadspolitiska insatser

Enligt programförordningen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program syftar de till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Programmen ska göra individerna mer anställningsbara bland annat genom arbetslivsinriktad rehabilitering, utbildning och relevant arbetslivserfarenhet. Arbetsmarknadspolitiken syftar också till att hjälpa arbetsgivare och arbetssökande att hitta varandra. Arbetsmarknadspolitiken kan dock även ge upphov till negativa sidoeffekter, så som att arbetsmarknadspolitiska program kan leda till minskad sökaktivitet (inlåsning) eller undanträngning av reguljär sysselsättning.

För att uppnå förbättrad matchning och lägre arbetslöshet samtidigt som negativa sidoeffekter minimeras är utformningen av arbetsmarknadspolitiken central. Viktiga avvägningar är bland annat när i arbetslöshetsperioden olika insatser ska ges för att motverka långtidsarbetslöshet. De flesta som blir arbetslösa hittar relativt omgående ett jobb på egen hand, medan andra är i behov av stöd redan tidigt i arbetslöshetsperioden. Om insatser erbjuds tidigt i arbetslöshetsperioden till individer som skulle hitta ett jobb ändå finns risk för inlåsning och undanträngning, samt för att resurser används ineffektivt. Om insatser enbart erbjuds långtidsarbetslösa finns risk för att arbetslöshetstiderna blir längre än nödvändigt och att värdefull produktivitet går förlorad.

Nedan beskrivs översiktligt de arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna med fokus på insatser riktade mot långtidsarbetslösa. Vidare beskrivs kort kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken. Slutligen redovisas översiktligt vilka

effekter, enligt befintlig litteratur, olika program och insatser har på individens arbetsmarknadsutfall.

13.1 Arbetsmarknadspolitiska program för långtidsarbetslösa

Det finns i princip tre typer av insatser: *i*) förmedlingsinsatser, *ii*) utbildning/praktik, och *iii*) subventionerade anställningar. Förmedlingsinsatser är i första hand tänkt att ge den arbetslöse stöd. Samtidigt innebär en ökad kontakt att förmedlaren får bättre kännedom om individens behov och bättre kontroll över individens jobbsökande. Förmedlingsinsatser har fördelen att de inte leder till inlåsnings effekter, dock kan det medföra att individen blir mer selektiv i sitt arbetssökande, exempelvis genom att individen söker efter ”rätt” jobb snarar än första bästa jobb. Ibland räcker inte ett aktivt arbetssökande för att individen ska hitta ett nytt jobb, utan det behövs insatser som stärker individens konkurrenskraft på arbetsmarknaden, till exempel utbildning och arbetspraktik. Människors kompetens (human kapital) tenderar att minska med arbetslöshetstidens längd, samtidigt som långtidsarbetslöshet i sig kan vara stigmatiserande.¹⁸¹ Chanserna att få ett arbete minskar därmed med arbetslöshetstiden. Subventionerade anställningar syftar till att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan arbete en längre tid. Lönesubventionen ska kompensera arbetsgivaren för en potentiellt lägre produktivitet. En negativ sidoeffekt av subventionerade anställningar är dock att de kan ge upphov till undanträngning, det vill säga att andra anställningar minskar när fler får lönesubventionerade anställningar. Detta kan dock vara acceptabelt då subventionerade anställningar riktas mot långtidsarbetslösa.¹⁸² På så sätt ökar antalet sökande som

¹⁸¹ Forskning visar t.ex. att sannolikheten att bli kallad på intervju minskar kraftigt redan efter omkring åtta månaders arbetslöshet (Kroft m.fl. 2013). Se t.ex. Edin och Gustafsson (2005), för resultat som visar att human kapitalet deprecierar under förvärvsavbrott.

¹⁸² Risken för att undanträngning uppstår är dock förhållandevis liten när insatsen riktas mot individer som står långt från arbetsmarkanden. Insatser riktade mot långtidsarbetslösa riskerar inte heller att påverka inflationstakten och lönebildningen i någon större utsträckning (Se t.ex. Krueger m.fl. 2014, Guichard och Rusticelli 2010 och Konjunkturinstitutet (2013)).

konkurrerar om jobben, vilket i förlängningen kan leda till högre sysselsättning.

I det följande beskrivs bland annat de program som är riktade till långtidsarbetslösa.¹⁸³

13.1.1 Jobb- och utvecklingsgarantin

Till jobb- och utvecklingsgarantin (2007:414) anvisas de som har varit arbetslösa i cirka 14 månader eller vars ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen har tagit slut. Programmet är indelat i tre faser. De två inledande faserna består av aktiviteter såsom kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coachning, arbetspraktik och/eller arbetsmarknadsutbildning. Efter 450 ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin, i den tredje fasen (sysselsättningsfasen¹⁸⁴), erbjuds deltagarna sysselsättning hos en anordnare. De arbetssökande har i detta skede varit arbetslösa i runt tre år. Sysselsättningsplatser anordnas av privata och offentliga arbetsgivare samt sociala företag och ideella organisationer. Sedan maj 2012 kan deltagarna i sysselsättningsfasen även delta i andra aktiviteter. Varje sysselsättningsperiod pågår i högst två år, och den arbetssökande ska under tiden hos anordnaren söka arbete och få fortsatt stöd av en arbetsförmedlare. Den arbetssökande stannar i programmet till dess att hen får arbete eller lämnar programmet av annan orsak. Rätten till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning är knuten till deltagande i programmet. De individer som inte uppfyller ett arbetsvillkor, har inte rätt till aktivitetsstöd vid deltagande i sysselsättningsfasen (efter 450 ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin).

¹⁸³ Bestämmelser om programmen finns i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar. I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om att den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning.

¹⁸⁴ Före 2011, Fas3.

13.1.2 Jobbgarantin för ungdomar

Förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar är utformad på ett annat sätt. Generellt gäller att ungdomar som fyllt 16, men inte 25, år och som har varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 dagar under en ramtid om fyra månader kan anvisas till jobbgarantin för ungdomar. Jobbgarantin ska erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete som motsvarar deras hela arbetsutbud, eller delta i en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Insatserna kan bestå av fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning, jobbsökaraktiviteter med coachning, arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering. Deltagarna kan ta del av aktiviteterna i högst 15 månader, om deltagaren då inte har lämnat programmet anvisas denna till jobb- och utvecklingsgarantin.

13.1.2.1 Aktiviteter inom garantierna

Inom ramen för garantierna kan individen delta i en rad aktiviteter, bestående av bland annat arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och förmedlingsinsatser. Arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik räknas som arbetsplatsförlagda aktiviteter. Vad avser arbetsmarknadsutbildningen, och andra utbildningsinsatser som används eller potentiellt kan användas inom arbetsmarknadspolitiken, beskrivs ett urval av utbildningsinsatser och dess kostnader i Bilaga 5.

Förmedlingsinsatser sker i Arbetsförmedlingens regi, eller hos upphandlade kompletterande aktörer. Förmedlingsinsatser är i första hand tänkt att ge den arbetslöse stöd. Samtidigt innebär en ökad kontakt att förmedlaren får bättre kännedom om individens behov och bättre kontroll över individens jobbsökande. För individer som varit utan arbete under längre tid kan förmedlingsinsatserna vara mer omfattande, och även inkludera rustande och stärkande inslag. Exempel på förstärkta förmedlingsinsatser som sker hos kompletterande aktörer är jobbcoachning, stöd och matchning och introduktion till arbete.

SIUS är exempel en insats som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen och riktas till arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning. Dessa insatser beskrivs mer utförligt i Bilaga 6.

13.1.3 Subventionerade anställningar

Det finns två typer av subventionerade anställningar, dels de som riktar sig till personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och dels de som riktar sig till personer som varit utan arbete en längre tid (generella subventionerade anställningar). Stöd riktade till personer med funktionsnedsättning syftar till att ge stöd för personer med nedsatt arbetsförmåga medan stöd riktade till personer som varit arbetslösa en längre tid är tänkt att kompensera för en potentiellt lägre produktivitet.¹⁸⁵

De stöd som riktar sig till personer som varit utan arbete en längre tid är särskilt anställningsstöd (SAS), förstärkt särskilt anställningsstöd (FSAS) och nystartsjobb (NSJ). Dessutom finns Yrkesintroduktionsanställningar (YI) för unga (15-24 år) och instegsjobb (ISJ) riktade till nyanlända invandrare. Diagram 13.1 ger en översiktlig bild av när i arbetslöshetstiden olika stöd kan ges, samt vilka subventionsnivåer och ekonomiska stöd till arbetsgivare för handledning som stödet kan omfatta. Nystartsjobb skiljer sig från det särskilda anställningsstödet då det utgör en rättighet, det vill säga den ger rätt till stöd för arbetsgivare som anställer personer som uppfyller villkoren. De särskilda anställningsstöden (och övriga subventionerade anställningar - med undantag för yrkesintroduktionsanställningarna) grundas på en arbetsmarknadspolitisk bedömning (behovsprövning). Stödformerna är delvis överlappande, deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin är kvalificerade både för de särskilda anställningsstöden och för nystartsjobb.

¹⁸⁵ Wikström och Forslund(2011).

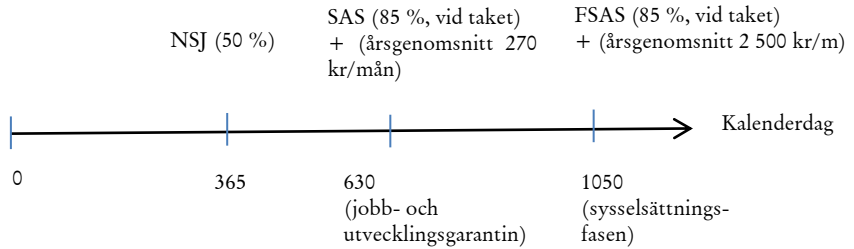
Diagram 13.1 Översikt generella subventionerade anställningar.

Nyanlända:

INSJ (80 % vid taket)/NSJ (50 %)

Unga:

YI (ca 30 % + 2500 kr/mån)



Not: SAS och FSAS kan ges i två år. Max lön som ger ersättning är 17 528 kr/månaden. INSJ ges max i 12 månader. Max lön som ger ersättning är 16 740 kr/mån. NSJ ges under lika lång tid som personen varit arbetslös, max 5 år. Personer över 55 kan få stödet i max 10 år. Personer under 27 år kan få NSJ om de varit arbetslösa i minst 6 månader, subventionsgraden utgör ca 30 %. Det finns inte någon max lön, dvs. det saknas tak i NSJ. Dock har det fattas beslut om att ett tak (22 000 SEK) för NSJ ska införas i april 2015.

Som visades i Kapitel 11 är personer som har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga överrepresenterade bland individer som varit arbetslösa en längre tid. De stöd som specifikt riktar sig till personer med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga, oavsett tid i arbetslöshet, är: lönebidrag, offentligt skyddat arbete, utvecklingsanställningar, trygghetsanställningar och skyddat arbete hos Samhall. Tabell 13.1 sammanfattar dessa stöd.

Tabell 13.1 Översikt subventionerade anställningar för individer som har en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga, samt Samhall.

	Lönebidrag	Offentligt skyddat arbete	Utvecklingsanst.	Trygghetsanst.	Samhall
Målgrupp	Personer som bedöms inte kunna få eller behålla ett arbete om inte stöd ges.	Personer med ett Socialmedicinskt handikapp, svåra psykiska problem eller är berättigade till insatser enligt lag.	Personer som behöver utveckla sin arbetsförmåga.	Personer vars behov inte kan tillgodoses av annan insats.	Personer vars arbetsförmåga är så nedsatt att hen inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses på annat sätt.
Tid med stöd	4 år	Obegränsad	12 månader	Obegränsad	Obegränsad
Subventionsgrad	1-100 %. Ska motsvara den nivå som behövs för att kompensera för den nedsatta arbetsförmågan.	1-100 %. Ska motsvara den nivå som behövs för att kompensera för den nedsatta arbetsförmågan.	1-100 %. Ska motsvara den nivå som behövs för att kompensera för den nedsatta arbetsförmågan.	1-100 %. Ska motsvara den nivå som behövs för att kompensera för den nedsatta arbetsförmågan.	-
Anordnarbidrag	70 kr/dag till allmännyttiga företag som är beviljade mer än 80% av lönekostnaden.	Nej	Högst 130 kr/dag.	Nej	-
Bidragsgrundande lönekostnad (inklusive de där tillhörande sociala avgifterna och försäkringspremier)	16 700	16 700	16 700	16 700	-

Källa: Statskontoret (2011). För exakta formuleringar och innehåll se respektive förordning eller utförligare tabell i Bilaga 8. Denna tabell är en förenkling av gällande förordningar.

13.2 Kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvarsområde, men kommunerna har sedan krisåren på 1990-talet blivit allt viktigare aktörer när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser på lokal nivå.¹⁸⁶ En stor del av de personer som idag tar emot ekonomiskt bistånd behöver stöd på grund av att de är arbetslösa, men inte uppfyller villkoren för att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.¹⁸⁷ Denna grupp av arbetslösa har en svagare anknytning till arbetsmarknaden än de som har a-kassa.¹⁸⁸

Sveriges Kommuner och Landsting har genomfört en enkätundersökning för att kartlägga kommunernas verksamhet.¹⁸⁹ Enkätsvaren visar att det inte är tydligt vilken roll kommunerna ska ha inom arbetsmarknadspolitiken, även om fokus ligger på arbetssökande med försörjningsstöd. Så gott som samtliga kommuner (95 %) erbjuder arbetsmarknadspolitiska insatser till arbetssökande med ekonomiskt bistånd, och totalt var det år 2011 omkring 118 000 arbetssökande som fick arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunerna. Inom ramen för kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet, ibland i form av arbetsintegrerande sociala företag, finns även vissa förmedlande, stärkande och stödjande insatser riktade till individer som varit utan arbete en lång tid. Ett par av dessa insatser och dess metoder beskrivs mer utförligt i Bilaga 6.

Vad gäller rätt till ersättning till arbetssökande utan a-kassa, berättigar deltagande i arbetsmarknadspolitiska program till aktivitetsstöd.¹⁹⁰ Deltagande i sysselsättningsfasen berättigar dock bara till ersättning för individer som uppfyller arbetsvillkoret, övriga får ingen ersättning vid deltagande i sysselsättningsfasen.¹⁹¹

¹⁸⁶ SKL (2011).

¹⁸⁷ Under första halvåret 2010 utgjorde denna grupp 40 procent av biståndstagarna (se Mörk 2011).

¹⁸⁸ Mörk (2011).

¹⁸⁹ SKL (2012b).

¹⁹⁰ I Jobb- och utvecklingsgarantins fas ett och två lämnas en ersättning i form av aktivitetsstöd på 65 procents a-kassenivå för dem som varit berättigade till a-kassa. Grundersättning på ALFA-nivå med 320 kr/dag före skatt till dem som uppfyllt arbetsvillkoret men inte tillhör någon a-kassa. För övriga en ersättning på 223 kr/dag före skatt. Aktivitetsstödet utbetalas från Försäkringskassan efter beslut från Arbetsförmedlingen.

¹⁹¹ Omkring 20 procent av de arbetssökande som 2013 nådde sysselsättningsfasen uppfyllde inte arbetsvillkoret. Av dessa valde knappt 80 procent att inte delta i sysselsättningsfasen.

13.3 Effekter på arbetsmarknadsutfall av arbetsmarknadspolitiska insatser

Det finns många studier som studerar generella effekter av arbetsmarknadspolitiska program. Dock finns relativt få studier som studerar heterogena effekter, till exempel effekterna av olika insatser och aktiviteter för olika grupper av individer, eller beroende på när i arbetslöshetsperioden insatserna ges.¹⁹² Det finns inga studier som studerar effekten av Jobb- och utvecklingsgarantin, inklusive sysselsättningsfasen. Det är inte möjligt att skatta effekten av programmet, eftersom det inte går att skapa en relevant kontrollgrupp. Dock har det gjorts uppföljningar av programmet.¹⁹³ Effekten av arbetsmarknadspolitiska insatser kan variera, exempelvis över tid och beroende på deltagarsammansättning. I Tabell 13.2 sammanfattas översiktligt resultat från befintlig forskning.¹⁹⁴

¹⁹² För de studier där heterogena effekter för olika delgrupper av individer studeras är urvalen små och tidsperioden begränsad, vilket gör det svårt att dra några bestämda slutsatser från dessa studier. Se t.ex. de Luna m.fl. (2008) och Forslund m.fl. (2013).

¹⁹³ Liljeberg m.fl. (2013), Rosén (2010), Gartell och Rosén (2011).

¹⁹⁴ Se Forslund och Vikström (2011) för en översikt. Det har efter denna sammanställning tillkommit ytterligare relevanta studier, se t.ex. Gartell m.fl. (2013) Regnér (2014), Angelov och Eliason (2014), Pedersen m.fl. (2012), och Gartell (2014). Se särskilt Pedersen m.fl. (2012) för en sammanställning vad avser effekter av förmedlingsinsatser/möten.

Tabell 13.2 Översiktlig sammanfattning av sysselsättningseffekterna av olika arbetsmarknadspolitiska program.

	Generella/genomsnittliga effekter	Heterogena effekter <i>Grupper av individer och över tid</i>
Arbetsmarknads- Utbildning	Positiva	Effekterna har varierat mycket över tid, och har de senaste åren varit nära noll. Har generellt haft bättre effekt än praktik.* Har bättre effekter då konjunkturen är dålig. Har möjligen bättre effekter för individer med låg utbildningsnivå.
Subventionerade Anställningar	Positiva	Bättre effekter ju mer anställningen liknar en riktig anställning.
Stöd till start av näringsverksamhet	Positiva	Möjligen mer positiva effekter för inrikes födda. Det är för insatsen svårt att hitta en relevant kontrollgrupp.
Praktik	Svagt positiva	Effekterna har varierat över tid och har under de senaste åren legat nära noll. Har möjligen bättre effekter för individer med hög utbildningsnivå.
Förmedling	Positiva	Tycks generellt ha bättre effekter än traditionella arbetsmarknadspolitiska program. Bör ge bäst effekter i bättre konjunkturläge. Är relativt andra insatser lämplig som tidig insats p.g.a. av obefintliga inlösningseffekter. Förmedlingsverksamhet i grupp tycks ha mer positiva effekter för svagare grupper.

Not.*: Med undantag för perioden efter 2007 (se Gartell m.fl. 2013). Praktik är en billigare insats än arbetsmarknadsutbildning, vilket bör beaktas vid jämförelse av de två programmen (se Forslund m.fl. 2013).

13.4 Matchningsanställningen

Matchningsanställningen riktar sig till individer som varit utan arbete en mycket lång tid. Matchningsanställningen kommer att överlappa andra arbetsmarknadspolitiska insatser vad avser målgruppen. Hur matchningsanställningen förhåller sig till andra insatser diskuteras i Kapitel 5.

Med utgångspunkt från sammanställningen av befintlig forskning i detta kapitel kan vi konstatera att subventionerade anställningar och förmedlingsinsatser tycks ha särskilt goda effekter vad avser sannolikheten att individerna ska komma i arbete. Arbetsmarknadsutbildning har historiskt haft goda effekter, dock har effekterna under senare år legat nära noll. Matchningsanställningens konstruktion utgör en kombination av dessa insatser.

Vid sidan av befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser i statlig regi finns det en rad verksamheter, både vad avser arbetsmarknadspolitiska insatser och utbildningsinsatser, som kan bidra till värdefull kunskap och erfarenheter i utformningen av insatser för långtidsarbetslösa – exempelvis matchningsanställningen. (I Bilaga 6 presenteras ett urval av förmedlingsinsatser och metoder, och i Bilaga 5 ett urval av utbildningsinsatser).

14 Privata aktörer

Under de senaste två decennierna har de offentliga arbetsförmedlingarna i västvärlden i allt högre grad anlitat privata utförare av arbetsmarknadstjänster. Syftet med att låta privata aktörer agera på marknaden för arbetsmarknadspolitik är att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken, öka kapaciteten så att fler kan få hjälp att ta sig ur arbetslöshet samt att driva innovation för att uppmuntra till nya sätt att minska arbetslösheten på. Effektivitet kan förstås definieras på olika sätt, men ett mål kan vara att öka övergångar från arbetslöshet till arbete per satsad krona. Den grundläggande utmaningen är att skapa incitamentsstrukturer som främjar målet, att fler ska gå till arbete. För att kontrollera leverantörernas incitament och verksamhet används antingen resultat- eller detaljstyrning.¹⁹⁵

Resultatstyrning innebär att avtalsvillkoren är relativt öppna och att leverantörerna kan välja att utforma metoderna utifrån egen kunskap. Den upphandlade myndigheten följer istället upp leverantörerna utifrån hur väl man lyckats med att uppnå målet med tjänsten.

En utmaning vad avser resultatstyrning är att kunna mäta resultaten på ett rättvisande sätt eftersom det finns en uppenbar risk att leverantörerna enbart fokuserar på det som mäts och inte på andra kvalitetsfaktorer. Ett starkt fokus på resultat kan leda till att så kallad ”parking” kan uppstå. Det innebär att leverantörerna inte engagerar sig i de arbetssökande som man ändå inte tror kommer att få ett arbete. Det beror på att kostnaden för att hjälpa en person som står långt från arbetsmarknaden är betydligt högre än att hjälpa någon som har relativt lätt att få arbete. För att nå goda resultat för minsta möjliga kostnad kan det därför vara

¹⁹⁵ Se Arbetsförmedlingen (2013a).

lönsamt för leverantören att främst hjälpa de som har lättast att få jobb i en resultatstyrd modell.

Ett annat problem som framför allt härrör ur utformning av ersättningsystemet är så kallad "cream-skimming", vilket innebär att leverantörerna försöker locka till sig de arbetslösa som står närmast arbetsmarknaden för att maximera den resultatbaserade inkomsten. I valfrihetsystem kan leverantören välja att specialisera sig på grupper med goda möjligheter att få arbete, till exempel akademiker, vilket kan ses som en typ av cream-skimming. Men eftersom leverantörerna i Sverige inte har möjlighet att neka potentiella deltagare är risken för "cream-skimming" ändå relativt liten. Det finns dock alltid en risk att leverantören försöker "göra sig av" med de deltagare som har den minsta sannolikheten att gå till arbete eftersom dessa personer sannolikt inte kommer generera någon resultatersättning.

Cream-skimming och parking är ett problem vid upphandling av privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. En del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken är att ge stöd till de personer som har svårast att få arbete. Om parking och cream-skimming uppstår riktar leverantören sina resurser främst till de personer som har lättast att få ett arbete. På så sätt åsidosätts en del av arbetsmarknadspolitiken. Vid utformning av kontrakt bör därför stor vikt läggas vid att säkerställa att leverantörerna lägger tillräckligt med kraft på de deltagare som har de, i målgruppen, största svårigheterna att få arbete.

Ett alternativ till att styra leverantörer genom att fokusera på resultatet är att istället styra via specificerade krav i upphandlingen. Att styra leverantörerna på det sättet innebär att den upphandlande myndigheten exempelvis anger vilken bemanningstäthet som krävs, vilken kompetens personalen ska ha, vilken utrustning som krävs, hur lokalerna ska se, hur stödinsatserna till målgruppen ska se ut etcetera. Detta innebär att det går att följa upp om leverantören utför det som köpts, men det begränsar i viss mån möjligheten att utveckla och individanpassa verksamheten hos leverantören. Det kan också bli mycket kostsamt då detaljstyrning innebär att omfattande resurser måste läggas på att följa upp kraven i avtalen. Vidare finns det en risk för inlåsnings effekter genom att leverantörerna försöker hålla kvar deltagarna för att kunna få ersättning under så lång period som möjligt. Risken för

inlåsningseffekter uppkommer om leverantören inte får någon ersättning för att deltagaren går till arbete utan endast får en löpande ersättning som ska täcka kostnaderna för insatsen.

14.1 Privata aktörer i Sverige

Arbetsförmedlingen har samarbetat med privata aktörer i utformandet av arbetsmarknadspolitiken sedan 1980-talet. Då introducerades upphandling av arbetsmarknadsutbildning som tidigare hade genomförts i statlig regi. Vid regeringsskiftet 2006 aviserade den nytilträdde regeringen att man ville öppna för fler privata komplement till Arbetsförmedlingen. Under 2007 upphandlades kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin.¹⁹⁶

Som ett svar på finanskrisen 2008 upphandlades under 2009 tjänsten jobbcoachning av ett stort antal kompletterande aktörer. Tjänsten var avsedd för personer som nyligen blivit arbetslösa och under åren 2009-2011 fattades nära 200 000 beslut om att delta i jobbcoachning hos en kompletterande aktör.¹⁹⁷ Tjänsten jobbcoachning upphörde under 2013 som en följd av att politiken riktade insatser mot arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden.¹⁹⁸ Nästa stora reform på området ägde rum 2010 då lagen om valfrihet hos Arbetsförmedlingen (2010:536) instiftades. Den första tjänsten att upphandlas i ett valfrihetssystem, där deltagaren själv väljer aktör, var etableringslots. Etableringslots riktar sig till nyanlända invandrare. I etableringslotsens uppdrag ingår bland annat att kontakta arbetsgivare, erbjuda råd och stöd vid till exempel studie- och yrkesval, coachning, matchning samt ge stöd i olika sociala frågor.¹⁹⁹ Arbetsförmedlingen beslutade i februari 2015 att avsluta tjänsten etableringslots.²⁰⁰

¹⁹⁶ Detta försök visade på små skillnader i effektivitet mellan offentlig och privat verksamhet, se Benmarker m.fl (2009) och Harkman m.fl. (2010).

¹⁹⁷ Liljeberg m.fl (2012), Gartell (2011).

¹⁹⁸ Arbetsförmedlingens (2013 b).

¹⁹⁹ www.arbetsformedlingen.se

²⁰⁰ Af-2015/094351.

Sedan införandet av privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken har det skett stora förändringar i utbudet av tjänster. Vid årsskiftet 2014/2015 finns tre tjänster (utöver arbetsmarknadsutbildning) som upphandlas av kompletterande aktörer; Etableringslots, Introduktion till arbete samt Stöd och matchning. Under 2013 deltog 150 000 personer i en insats hos en kompletterande aktör.²⁰¹ Utmärkande för Sverige är att antalet aktörer har varit mycket stort. Under 2013 samarbetade Arbetsförmedlingen med omkring 1000 aktörer. Orsaken till det stora antalet kompletterande aktörer har varit att upphandlingen skett i form av valfrihetssystem. I valfrihetssystem kan inte myndigheten begränsa antalet aktörer som kontrakteras utan alla som uppfyller kvalificeringskraven tillåts verka som leverantörer av tjänsten.²⁰² Det finns heller inga garantier för att aktören ska få några arbetssökande att arbeta med.

Arbetsförmedlingen är inte den enda aktören som upphandlar privata aktörer inom arbetsmarknadsområdet. Nacka och Sollentuna är två kommuner som båda har valfrihetssystem med privata aktörer som erbjuder kommunens invånare arbetsmarknadstjänster.²⁰³ Båda kommunerna har valfrihetssystem med ett tjugotal registrerade leverantörer. Trygghetsorganisationen TSL är en annan aktör som upphandlar privata företag för att stötta personer som blir uppsagda från sitt arbete i omställningen. TSL har avtal med ett hundratal företag och redovisar öppet hur väl företagen lyckas med att matcha deltagare till arbete.²⁰⁴

Sammanfattningsvis så har marknaden för privata aktörer inom det område som tidigare till stor del sköttes av Arbetsförmedlingen, matchning av arbetssökande mot arbete, vuxit kraftigt under de senaste tio åren.

14.2 Internationella erfarenheter av privata aktörer

Under de senaste två decennierna har det blivit allt vanligare att upphandla privata utförare av arbetsmarknadstjänster i västvärlden.

²⁰¹ Arbetsförmedlingens (2013b).

²⁰² Arbetsförmedlingens (2013b).

²⁰³ Se kommunernas hemsidor för mer information, www.nacka.se och www.sollentuna.se

²⁰⁴ För mer information se www.tsl.se

Storbritannien och Australien hör till pionjärerna på området. I Australien valde man på 1990-talet att privatisera den offentliga arbetsförmedlingen. I merparten av de länder som har utvecklat system för upphandling av privata aktörer har man dock valt att behålla den offentliga arbetsförmedlingen.

Storbritannien

I Storbritannien introducerades 2011 ”The work programme”²⁰⁵. The work programme är en två år lång insats som syftar till att långtidsarbetslösa personer ska komma ut i en varaktig anställning. Den nuvarande upphandlingen introducerades 2011 men liknande upphandlingar har funnits i Storbritannien sedan 1980-talet. Utmärkande för the work programme är resultatstyrningen och den stora frihet som ges till leverantörerna i hur de önskar utföra tjänsten. The work programme är upphandlad enligt en modell med ett fåtal huvudentreprenörer som i sin tur kontrakterar underleverantörer för att utföra uppdraget. Fördelen för myndigheterna är att de kan minska kontaktytan mot färre företag och låta huvudentreprenörerna stå för den löpande kvalitetssäkringen av de mindre underleverantörerna.

The work programme innebär att leverantörerna ska vara beredda att investera i insatsen och det innebär en viss risk att förlora investerade medel i det fall leverantören misslyckas med att uppnå målet med insatsen, att deltagarna ska få arbete. I en utvärdering av programmet pekar man på svårigheten för leverantörer att få banklån för att investera i insatsen och dessutom svårigheter att få kostnadstäckning.²⁰⁶ Det har dock varit en medveten strategi från myndigheternas sida att öka företagets grad av egna investeringar för att säkerställa att de leverantörer som lämnar anbud är välfinansierade och är beredda på ett långsiktigt åtagande.

²⁰⁵ Lane m.fl. (2013).

²⁰⁶ Lane m.fl. (2013).

Tyskland

I Tyskland har det varit tillåtet att upphandla arbetsmarknadsinsatser sedan 1998. Sedan 2002 är det tillåtet att lägga ut all arbetsförmedling på en privat aktör.²⁰⁷ Sedan 1998 har det funnits många olika insatser upphandlade av privata aktörer i Tyskland varav några i valfrihetssystem. Merparten av upphandlingarna sköts av regionala inköpsorganisationer och varje arbetsförmedlingskontor kan vara med och påverka hur utformningen av kontrakten ska se ut. Vid upphandling av insatser för långtidsarbetslösa har man valt att använda sig av ”risktillägg”. Om leverantören inte når upp till en viss lägsta nivå på antalet deltagare som uppnår resultat får leverantören betala en avgift för varje deltagare som borde ha, men inte har fått, en anställning. För de leverantörer som lyckas bra utgår istället en resultatbonus.

Nederländerna

Nederländerna började upphandla arbetsförmedlingstjänster i större skala i början av 2000-talet. 2002 fattas en lag om att alla arbetsmarknadstjänster till arbetssökande skulle upphandlas av privata aktörer, främst på kommunnivå. Lagen upphävdes dock 2006 och sedan dess får varje kommun besluta om den vill upphandla eller erbjuda arbetsmarknadstjänster i egen regi. Eftersom ansvaret för arbetsmarknadspolitiken ligger på kommunal nivå, och därmed även uppgiften att upphandla arbetsmarknadstjänster, ser tjänsterna som de privata aktörerna levererar olika ut. Utvecklingen har, i många kommuner, gått från att kommunen köper en hel insats till en deltagare till att de delar upp tjänsten i moduler där de köper specifika, målstyrda tjänster från olika aktörer. En ”case-manager” ansvarar för att en arbetssökande ha en handlingsplan och väljer ut ett antal moduler som är tänkta att leda till att den arbetssökande kommer till arbete. Vissa kommuner köper insatsen att bedöma vilka behov den arbetssökande har medan vissa kommuner har egen personal som gör behovsbedömningen. Det är vanligt att kommunerna utför några moduler i egen regi medan de upphandlar andra. Tvärt emot

²⁰⁷ Homrighausen (2014).

många andra länder har kommunerna i Nederländerna allt mer frångått bruket att upphandla ett resultat för att istället upphandla specifika deltjänster av leverantörer. Skälet till det är att många kommuner upplever att de får bättre kontroll över de tjänster som den arbetssökande få samt att risken för cream-skimming och parking minskar.²⁰⁸

Australien

Australien är intressant i sammanhanget eftersom de har valt en långtgående lösning genom att helt överlåta arbetsmarknadsinsatserna till privata aktörer.²⁰⁹ Australien var ett av de första länderna inom OECD som konkurrensutsatte arbetsförmedlingsverksamheten år 1998.

I Australien upphandlas leverantörer enligt en process som liknar den svenska LOU-modellen men där arbetssökande tillåts välja leverantör. Leverantören lämnar en beskrivning av sin verksamhet och leverantören offererar också en marknadsandel som önskas för ett aktuellt område. Vid tilldelning anges sedan vilken marknadsandel som leverantören slutligen får.

En viktig komponent i det australiensiska systemet är *Star rating*. Star rating är ett rangordningssystem där leverantörerna rankas utefter sin prestation. Förutom att ratingen används av de arbetssökande i valet av leverantör används också poängen från ratingen av leverantörerna som direktkvalificering till nya marknadsandelar när nästa upphandling ska ske.

I det australiensiska systemet används en profileringsmodell för att bedöma den arbetssökandes möjligheter att ta ett arbete och vilka möjligheter den arbetssökande har att få ett arbete. Profileringsverktyget utgörs av ett intervjuformulär med arton variabler. Information inhämtas dels genom direkta frågor till den arbetssökande men även från registerdata. Resultatet av profileringen resulterar i att den arbetssökande bedöms tillhöra en viss behovsnivå, *stream*. Varje variabel poängsätts och ju högre poäng desto högre stream.

²⁰⁸ Corra och Ridder (2012).

²⁰⁹ Avsnittet baseras på Mikkonen (2013).

Ersättningsmodellen i Australien och bygger på ett antal olika varianter av ersättningar. Generellt är ersättningsmodellen resultatbaserad med en högre betalning för de arbetssökande som står längst från arbetsmarknaden, det vill säga i en högre stream. En del av ersättningen betalas ut löpande och ska täcka kostnader för administration och kontakter. Den resultatbaserade ersättningen börjar med en placeringsersättning som betalas ut när den arbetssökande fått arbete och arbetat i två veckor. Ytterligare en resultatbaserad ersättning betalas ut efter 13 veckor och om individen fortfarande är sysselsatt och efter 26 veckor betalas resterande del av resultatbaserade ersättningen ut. Ytterligare en bonus betalas ut till leverantören när den arbetssökande inte längre får arbetslöshetsersättning. För att uppmuntra till tillfälliga arbeten så får den arbetssökande behålla delar av sin ersättning även en tid efter att individen fått arbete. Det finns även fonderade medel som leverantören mot kvitto kan begära ut för insatser som syftar till att rusta den arbetssökande, till exempel utbildning. Outnyttjade medel i fonden kan inte tas ut som vinst men kan sparas för senare användning fram till dess att kontraktet löper ut.

Den australiensiska modellen för upphandling av arbetsmarknadstjänster har utvecklats under femton år och har en komplex uppbyggnad som syftar till att styra leverantörerna mot att verka för att fler arbetslösa går till arbete. Systemets komplexitet gör att kostnaderna för uppföljning och förvaltning är höga.

14.3 Effekter av privata aktörer²¹⁰

Det finns ett fåtal studier som jämför insatser i offentlig regi, med insatser som tillhandahålls av privata aktörer. Sammantaget är bilden från de studier som finns vad gäller individernas arbetsmarknadsutfall att det går ungefär lika bra för deltagare hos privata aktörer och offentliga aktörer. I vissa situationer kan det dock finnas positiva arbetsmarknadseffekter, medan det i andra sammanhang verkar bättre att förlita sig på offentlig

²¹⁰ Detta avsnitt grundas på den genomgång av studier på området som finns i Lundin (2011).

arbetsförmedling. Troligen är det avgörande för resultaten hur upphandlingen går till, hur kontrakten konstrueras och hur incitamenten för anordnare ser ut. Det finns dock inga resultat som gör det möjligt att dra några slutsatser om när och hur privatisering kan vara gynnsamt för arbetsmarknadsutfallet för individen.

Det finns flera aspekter än effekten på arbetsmarknadsutfallet av privata aktörer som är relevanta. En aspekt som är avgörande för att kunna bedöma huruvida satsningarna på privata aktörer är bra eller inte är hur kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken påverkas. På detta område finns dock ingen forskning som kan ge vägledning. En annan aspekt är att det finns en risk att det uppstår så kallad "cream-skimming" och "parking". Detta innebär att de privata utförarna prioriterar de mest lönsamma och lättarbetade arbetssökande, och lägger väldigt lite energi på de svåra fallen. Det finns mycket lite forskning på området, men det finns vissa indikationer på att de är de något starkare arbetssökande som i praktiken är hos de privata aktörerna och att dessa får mer omfattande insatser. En studie från Nederländerna tyder vidare på att problemet kan öka ju mer prestationsbaserade kontrakten är. Ytterligare en aspekt är hur kundnöjdheten påverkas av privatisering, det vill säga, hur klienterna själva upplever situationen. Generellt tycks de studier som finns inte tyda på att det finns några skillnader vad avser klienternas uppfattning mellan de som deltagit i verksamhet hos offentlig arbetsförmedling och de som deltagit i privat regi. Några studier finner dock att åtminstone vissa grupper av arbetssökande är nöjdare med den hjälp de får och söker fler arbeten om de tar hjälp av en privat förmedlare än av Arbetsförmedlingens tjänster.²¹¹ Liljeberg m.fl. (2012) visar att individer som deltar i jobbcoachning får mer hjälp och är nöjdare än andra arbetslösa.²¹² Det finns även andra aspekter kopplade till privatisering som handlar bland annat om valfrihet och rättssäkerhet.

²¹¹ Martinson och Sibbmark (2010a; 2010b); Benmarker m.fl. (2009).

²¹² Liljeberg m.fl. (2012) visar vidare att insatsen har hjälpt vissa grupper men har som helhet haft begränsade effekter på övergången till arbete.

14.4 Matchningsanställningen

Utredningen har inte kunnat finna några internationella exempel som motsvarar matchningsanställningen, där aktörer ges i uppdrag att anställa arbetslösa personer, och hyra ut deras arbetskraft till andra företag. Däremot kan erfarenheter dras vad gäller utformningen av upphandling och kontrakt i olika länder.

Inom ramen för matchningsanställningen är syftet att det ska vara en hög grad av styrning mot resultat. Detta för att ge utrymme för leverantörerna att utforma egna metoder, men också för att minska kostnaderna för uppföljning och kontroll. I detta avseende liknar matchningsanställningarna i hög grad Storbritanniens ”The work programme”. Styrning mot resultat ökar samtidigt risken för så kallad ”parking”. Risken för ”parking” vad avser matchningsanställningen diskuteras mer i Kapitel 2 och 6.

När verksamheten i hög grad ska styras mot resultat är det viktigt att ersättningsmodellen är utformad på ett sätt som premierar leverantörer som lyckas väl med sitt uppdrag. Vidare är kontinuerlig uppföljning av resultaten av hur varje aktör lyckas med sitt uppdrag viktigt. Arbetsförmedlingen kan vid dialoger med leverantörer diskutera hur aktörerna kan förbättra sina resultat, vilket bör leda till ett förbättrat resultat för tjänsten i sin helhet.

Det är vanligt att ha någon form av rating av leverantörer i andra länder där man upphandlar privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.²¹³ För matchningsanställningen föreslås en upphandling enligt LOU, vilket gör det mindre lämpligt att redovisa leverantörernas resultat offentligt. Ett ratingsystem syftar i första hand till att den arbetssökande ska kunna göra ett övervägt val men i en LOU-upphandling blir deltagaren tilldelad en leverantör.

Det bör vara möjligt att följa upp leverantörerna efter ett antal nyckeltal för att skapa sig en bild av hur väl leverantören lyckas med sitt uppdrag. För att bilda sig en uppfattning om hur väl leverantören lyckas med sitt uppdrag att hyra ut deltagarna till företag bör leverantören kunna redovisa status för varje deltagare; är de uthyrda, i kompetensutvecklande insatser eller deltar de i

²¹³ I Australien används ett ratingsystem för att utesluta leverantörer med låga resultat ur systemet. OECD (2012). Arbetsförmedlingen har tidigare använt sig av ett ratingsystem i tjänsten jobbcoachning.

stöd- och matchningsinsatser. Hur stor andel av deltagarna som är uthyrda bör vara en bra indikator för hur väl leverantören lyckas med sitt uppdrag. Utöver deltagarnas status är det även av vikt att resultat som genererar en prestationsbaserad ersättning – deltagarnas övergång till annan anställning eller reguljär utbildning – kan verifieras på ett bra sätt.²¹⁴

²¹⁴ Arbetsförmedlingen har utarbetade rutiner för verifiering av resultat vad avser tjänster som tillhandahålls av kompletterande aktörer.

15 Översikt ekonomisk ersättning vid arbetslöshet

Vid utformningen av en ny insats bör frågan om individens incitament för att delta belysas. Den ekonomiska ersättningen vid arbetslöshet och hur denna förhåller sig till ersättningen vid deltagande i olika insatser och befintlig lönestruktur påverkar individernas incitament både vad gäller deltagande i insatser och vad avser att lämna arbetslösheten (för ett arbete eller för att helt lämna arbetskraften).

Anställningsvillkor och löner regleras genom kollektivavtal och vidare är utgångspunkten för utredningen att befintligt ersättningssystem gäller.

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att ge individer inkomsttrygghet under en omställningsperiod vid händelse av arbetslöshet.²¹⁵ Det är också i samhällets intresse att ha ett fungerande inkomstskydd, både av fördelningspolitiska skäl men även för att kraftiga variationer i individers inkomster och konsumtionsmönster är skadliga för ekonomin.

Arbetslöshetsförsäkringens utformning påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Den teoretiska och empiriska forskningen om arbetslöshetsförsäkringens effekter är omfattande.²¹⁶

Teoretiska söketeorimodeller implicerar att högre ersättning och längre ersättningsperioder generellt leder, på grund av högre reservationslöner, till längre arbetslöshetsperioder för de direkt berörda individerna. Högre ersättning kan också leda till kortare

²¹⁵ Finansdepartementet (2011).

²¹⁶ Holmlund m.fl. (2014). Översikt av forskning finns bl.a. i Holmlund (1998), Fredriksson och Holmlund (2006) och Tatsiramos och van Ours (2014).

arbetslöshetsperioder för vissa grupper.²¹⁷ För en arbetslös person som inte är kvalificerad för ersättning innebär en högre ersättningsnivå att det blir mer attraktivt att skaffa sig ett arbete och därmed kvalificera sig för ersättning i framtiden. En högre ersättning kan av samma anledning även bidra till att öka arbetskraftsdeltagandet, och effektivare matchning genom att längre söktider kan bidra till att rätt person hamnar på rätt plats.

Empiriskt är det välbelagt att högre ersättning och längre ersättningstider generellt leder till längre arbetslöshetstider bland personer som direkt berörs av den högre ersättningen. Det finns också visst empiriskt stöd för att högre ersättning medför lägre arbetslöshet bland grupper som inte direkt berörs av högre ersättning.²¹⁸

Vidare kan arbetslöshetsersättningen även påverka lönebildningen på arbetsmarknaden. En lägre ersättningsgrad kan bidra till mer återhållsamma löneökningkrav. Anledningen är att det ekonomiska utbytet vid arbetslöshet minskar. När arbetsgivare genom en lägre löner får en större del än annars av det gemensamma överskottet blir det lönsamt för företagen att utlysa fler lediga platser, vilket ökar sysselsättningen och minskar arbetslösheten vid ett givet arbetskraftsdeltagande.²¹⁹

15.1 Ersättningsystemets utformning

Rätt till ersättning har den som, under de senaste tolv månaderna före arbetslösheten (ramtid), arbetat minst 80 timmar per månad i minst sex månader, alternativt 480 timmar under sex sammanhängande månader och då minst 50 timmar per månad.²²⁰ Arbete som finansieras med särskilt anställningsstöd eller med stöd till start av näringsverksamhet räknas inte in i arbetsvillkoret.²²¹

²¹⁷ Mortensen (1977).

²¹⁸ Levin (1993), Lalive m.fl. (2013).

²¹⁹ Empiriskt är effektens storlek omdiskuterad.

²²⁰ Se Sibbmark (2014) för en mer utförlig beskrivning av villkoren.

²²¹ För att få inkomstrelaterad ersättning eller grundbelopp måste individen uppfylla ett arbetsvillkor. Det betyder att en individ måste ha arbetat minst 80 timmar i månaden i minst sex månader under de senaste tolv månaderna innan hen blev arbetslös. Individen kan också uppfylla ett arbetsvillkor om hen har arbetat minst 480 timmar under sex sammanhängande månaders arbete, förutsatt minst 50 arbetstimmar varje månad.

Arbetslöshetsersättning betalas ut under längst 300 dagar. Föräldrar som dag 300 har barn under 18 år kan få ytterligare 150 ersättningsdagar. Ersättningen i grundförsäkringen är 320 kronor per dag för den som har arbetat heltid. Grundförsäkringen finns till för de som inte är medlem eller ansluten till a-kassan, eller i övrigt inte uppfyller villkoren för inkomstbortfallsförsäkringen. Ersättningen i inkomstbortfallsförsäkringen ges med 80 procent (upp till taket 18 700) av den tidigare inkomsten under de 200 första ersättningsdagarna²²², och med 70 procent under resten av ersättningsperioden. Ersättningen får vara lägst 320 och högst 680 kronor per dag för de som arbetat heltid under ramtiden. För den som arbetat deltid minskas det högsta beloppet i grundförsäkringen och det lägsta beloppet i den inkomstrelaterade försäkringen proportionellt. Ersättningen betalas ut under högst fem dagar per kalendervecka.

När ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen är slut får den arbets sökande anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Den som deltar i garantin har rätt till aktivitetsstöd motsvarande 65 procent av det individens uppbar i arbetslöshetsersättning. Efter 450 ersättningsdagar i garantin lämnas aktivitetsstöd endast till dem som tidigare har uppfyllt ett arbetsvillkor.

15.1.1 Rundgång

Det är viktigt att vid utformningen av ersättning och villkor vid deltagande i insatser beakta hur olika ersättningssystem relaterar till varandra. Detta bland annat för att undvika att skapa rundgång. Med rundgång menas att personer går mellan olika ersättningssystem, till exempel mellan perioder av ersättning och placering i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och på så sätt är utanför den ordinarie arbetsmarknaden under lång tid.²²³ Den här typen av rundgång var vanlig under 90-talet.²²⁴ Ackum Agell m.fl. (1995) visar att detta kan påverka individernas incitament att lämna arbetslösheten negativt. Under 2000-talet har

²²² Regeringen aviserade i budgetpropositionen (prop. 2014/15:1) en höjning av taket i ersättningen.

²²³ Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/7.

²²⁴ Se Ackum Agell m.fl. (1995).

reglerna för arbetslöshetsförsäkringen stramats upp och möjligheterna till återkvalificering genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder har begränsats. I dagsläget är det enbart vissa anställningar med stöd som kvalificerar till A-kassa. Detta gäller de subventionerade anställningar som finns för personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt nystartsjobben. Nystartsjobben skiljer sig från andra subventionerade anställningar då de inte utgör ett arbetsmarknadspolitiskt program.

15.2 Matchningsanställningen

Förutom att ersättningssystemet ska skapa inkomstrygghet ska det också främja omställning till ett nytt arbete. Dessutom bör ersättningen vid deltagande i olika insatser förhålla sig till varandra.

Utredningen har inte några ambitioner att föreslå förändringar i det befintliga ersättningssystemet.

Det övergripande syftet med matchningsanställningarna, och generellt med arbetsmarknadspolitiska insatser, är att korta arbetslöshetstiderna för individerna. Utformningen av löner och villkor vid matchningsanställningen bör främja denna målsättning och skapa incitament för, samt underlätta, övergången från matchningsanställningarna till annan anställning.

Nivån på inkomsten vid en matchningsanställning ska förhålla sig till de villkor som gäller på arbetsmarknaden, samtidigt som det ska finnas incitament för individen att söka och ta annat arbete.²²⁵ En annan fråga som direkt relaterar till övergången mellan matchningsanställningar och anställning hos annan arbetsgivare är huruvida matchningsanställningarna berättigar till a-kassa. Rätt till a-kassa medför att det kan skapas en rundgång som påverkar individens incitament att lämna arbetslösheten negativt. Dessutom kan tröskeln till en annan anställning bli högre då individen inte kommer att omfattas av en subventionerad anställning, eller ett nystartsjobb. Detta torde minska individens möjlighet till annan anställning påtagligt. Individerna i målgruppen för

²²⁵ I Kapitel 7 och Bilaga 4 diskuteras befintliga avtal och förordningar som är relevanta i sammanhanget.

matchningsanställningarna står långt från arbetsmarknaden och många bedöms behöva ytterligare insatser eller subventioner på vägen till ett osubventionerat arbete efter avslutat matchningsanställning. Mot bakgrund av detta bör utgångspunkten vara att matchningsanställningen, i likhet med det särskilda anställningsstödet, inte bör berättiga till a-kassa.²²⁶

När nivån på den högsta bidragsgrundande inkomsten samt villkoren fastställs är det viktigt att beakta utformningen av stöden för övriga subventionerade anställningar och nivån på ersättningen vid arbetslöshet. Målgruppen för matchningsanställningarna är individer som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och som har uppburit 450 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Dessutom finns, enligt vad som redovisades i Kapitel 13, möjlighet till lönesubventioner i de fall individerna skulle få en anställning. Viktigt är att skapa en enkelhet i systemet. Hur matchningsanställningarna förhåller sig till andra insatser diskuteras mer utförligt i Kapitel 5.

²²⁶ Lönestödet för matchningsanställningen föreslås regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Referenser

- Ackum Agell, S., Björklund, A. och A. Harkman (1995), *Unemployment insurance, labour market programmes and repeated unemployment in Sweden*, Swedish Economic Policy Review, Vol. 2, S. 101-128.
- Andersson Joonas, P. och E. Wadensjö (2010), *Bemanningsbranschen 1998-2005: En bransch i förändring?*, Working Paper 6/10, SOFI, Stockholms universitet.
- Andersson Joonas, P. och E. Wadensjö (2012), *A Price for Flexibility? The Temp Agency Wage Gap in Sweden 1998-2008*, DP No. 6587, IZA.
- Angelov, N. och M. Eliasson (2014), *Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*, Rapport 2014: 24, IFAU, Uppsala.
- Arbetsförmedlingen (2013a), *Six år med kompletterande aktörer*.
- Arbetsförmedlingen (2014a), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2014. Prognos för arbetsmarknaden 2014-2016*.
- Arbetsförmedlingen (2014b), *Yrkesintroduktionsanställningar, Återrapporering*.
- Arbetsförmedlingen (2014c), *Arbetsmarknadsrapport 2014*.
- Arbetsförmedlingen, Förfrågningsunderlag, *Introduktion till arbete*, AF 2013/189319.
- Arbetsförmedlingen, Förfrågningsunderlag, *Stöd och matchning*, AF 2014/207170.
- Arbetsförmedlingens (2013b), *Årsredovisning 2013*.
- Arbetsförmedlingen (2010), *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i ett regionalt perspektiv*. Ura 2010:5, Arbetsförmedlingen.

- Arbetsmiljöverket (2013), *Arbetsmiljö för hyresarbetskraft – Inhyrdas fysiska och psykosociala arbetsmiljö*, Rapport 2013:10.
- Bemanningsföretagen (2014), *Bemanningsindikatorn, Q1 2014*.
- Bennmarker, H., Grönqvist, E. och B. Öckert (2009), *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*, Rapport 2009:23, IFAU, Uppsala.
- Bergman, M. (2013), *Upphandling och kundval av välfärdstjänster – en teoribakgrund*, Fores, Stockholm.
- Bert, S. (2014), *Wage subsidies and hiring chances for the disabled: some causal evidence*, DP No. 8318, IZA.
- Björklund, A. och S. Eriksson (1998), *Unemployment and mental health: evidence from research in the Nordic countries*, Scandinavian Journal of Social Welfare, Vol. 7, Nr. 3, S. 219–235, July 1998.
- Boverket (2014), *Boverkets indikatorer – analys av utvecklingen på bygg-och bostadsmarknaden med byggprognos*, Nummer 3, november 2014.
- Corra, A. och J. de Ridder (2012), *Contracting out for employment services in the Netherlands: A decade of experience*, University of Groningen.
- de Luna, X., Forslund, A. och L. Liljeberg (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under perioden 2002–2004*, Rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.
- Ds 2014:25, *Nya regler om upphandling*.
- Ds 2014:29, *Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket*.
- Edin, P-A. och M. Gustafsson (2005), *Time out of work and skill depreciation*, Working Paper 2005:21, IFAU, Uppsala.
- Ekström, E. (2001), *Arbetsgivarnas rekryteringsbeteende*, Rapport 2001:3, IFAU, Uppsala.
- Eliasson, M. (2014), *Alcoholrelated morbidity and mortality following involuntary job loss*, Journal of Studies on Alcohol and Drugs, Vol. 75, Nr. 1, S. 35–46.
- Eriksson, S. och D-O. Rooth (2011), *Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment*, WP No. 6235, IZA.

- EU-domstolens dom i mål 234/84, *Belgien mot kommissionen*.
- EU-domstolens dom i mål 30/59, *De Gezamenlike Steenkolenmijnen in Limburg*.
- EU-domstolens dom i mål C 280/00, *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Naberverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*.
- EU-domstolens dom i mål C341/05, *Laval un Partneri Ltd mot Svenska Byggnadsarbetarförbundet*.
- EU-kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU).
- EU-kommissionens beslut N 46/2007, *Welsh Public Sector Network Scheme*, United Kingdom, 2007.
- EU-kommissionens förordning nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.
- EU-kommissionens tolkningsmeddelande om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och om möjligheterna att ta sociala hänsyn vid offentlig upphandling (2001/C 333/08), 2001.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.
- Europaparlamentets och rådets direktiv, 2004/18/EG, av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.
- Europaparlamentets och rådets direktiv, 2014/24/EU, av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.
- Finansdepartementet (2011), *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, ISBN 978-91-978160-1-4.

- Folkbildningsrådet (2008), *SAGA och Folkhögskoleinsatser inom jobb- och utvecklingsgarantin – en samlad analys 2002–2007*, Stockholm.
- Folkbildningsrådet (2013), *Uppföljning av Studiemotiverande Folkhögskolekurs*.
- Föreningen Nationella Nätverket för samordningsförbund (NNS), 2014, Verksamhetsplan 2014–2015.
- Forslund, A. och J. Wikström (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättningen – en översikt*, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Hensvik, L., Nordström Skans, O., Westerberg A. och T. Eliasson (2014), *Avtalslöner, löner och sysselsättning*, Rapport 2014:8, IFAU, Uppsala.
- Forslund, A., Liljeberg, L. och L. von Trott Zu Solz (2013), *Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning*, Rapport 2013:4, IFAU, Uppsala.
- Fredriksson, P. och B. Holmlund (2006), *Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research*, Journal of Economic Surveys, Vol. 20, S. 357-386.
- Frostensson, M. och E. Sjöström (2013), *Sociala krav som styrmedel i offentlig upphandling - en forskningsöversikt*, Bilaga 16, SOU 2013:12.
- Gartell, M. (2011), *Interna och externa jobbcoaching. En utvärdering av resultatet*, Ura 2011:2, Arbetsförmedlingen.
- Gartell M., Gerdes, C. och P. Nilsson (2013), *Programeffekter 1996-2010*, Working papaer 2013:1, Arbetsförmedlingen.
- Gartell, M. (2014), *Rätt jobb – jobbcoachning i grupp. Slutrapport*. Ura 2014:5, Arbetsförmedlingen.
- Gartell, M., Jans, A-C. och H. Persson (2010), *The importance of education for the reallocation of labor: Evidence from Swedish linked employer-employee data 1986-2002*, Labour Economics, Vol. 17, Nr. 1, S. 206-214.
- Gartell, M. och E. Rosén (2011) *Jobb- och utvecklingsgarantin. En studie av sannolikheten att få jobb under programtiden*, Ura 2011:1, Arbetsförmedlingen.

- Gerfin, M., Lechner, M. och H. Steiger (2005), *Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes*, Labour Economics, Vol. 12, S. 807–835.
- Guichard, S. och E. Rusticelli (2010), *Assessing the Impact of the Financial Crisis on Structural Unemployment in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 767.
- Gustavsson, J. (2014), *Supported employment i en svensk kontext – förutsättningar när personer med funktionsnedsättning, när, får och behåller ett arbete*, Studies from the Swedish institute for disability research 59, Örebro Universitet.
- Harkman A., Mikkonen, M. och S. Okeke (2010), *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin*, Working Paper 2010:2, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Heyman, F., Norbäck, P.-J. och L. Persson (2013), *Jobbdynamiken i svenskt näringsliv 1990 till 2009 – teori och empiri*, IFN Policy Paper nr 60, Stockholm.
- Holmlund, B. (1998), *Unemployment insurance in theory and practice*, Scandinavian Journal of Economics 100, s. 113-141.
- Holmlund, B., Mörk, E., Palme, M. och R. Östling (2014), *Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd*. Rapport från Socialdemokraternas forskningskommission.
- Homrighausen, P. (2014), *Differential pricing and private provider performance*, IAB Discussion paper 25/2014.
- Hveen, J. (2014), *Är bemanningsbranschen en språngbräda till annan sysselsättning för arbetslösa*, Arbetsmarknad och arbetsliv, Vol. 20, Nr. 1.
- Jönsson, L. och P. Skogman Thoursie (2012), *Kan privatisering av arbetslivsinriktad rehabilitering öka återgång till arbete?*, Rapport 2012:3, IFAU, Uppsala.
- Källström K. och J. Malmberg (2010), *Anställningsförhållandet (2010)*, 3 uppl., Iustus, Uppsala.
- Karlsson, P. (2014), *Bättre matchning med fler inträdesjobb*, Rekryteringsenkäten 2014, Svenskt Näringsliv.

- Kaye, S. H., Jans, L. H. och E.C. Jones (2011), *Why don't employers' hire and retain workers with disabilities?*, Journal of Occupational Rehabilitation, Vol. 21, S. 526-536.
- Kennerberg, L. och O. Åslund. (2010), *SFI och arbetsmarknaden*, Rapport 2010:10, IFAU, Uppsala.
- Konjunkturinstitutet (2013), *Lönebildningsrapporten 2014*.
- Konjunkturinstitutet (2012), *Konjunkturläget*, augusti 2012.
- Kroft, K., Lange, F. och M. J. Notowidigdo (2013), *Duration Dependence and Labor Market Conditions: Evidence from a Field Experiment*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 128, Nr. 3, S. 1123-1167.
- Krueger A., Cramer, J. och D. Cho (2014), *Are the long-term unemployed on the margin of the labor market?*, Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2014 Conference.
- Lalive, R., Landais C. och J. Zweimüller (2013), *Market externalities of large unemployment insurance programs*, manuskript.
- Lane, P., Foster, R., Gardiner, L., Lanceley, L., och A. Purvis (2013), *Work Programme Evaluation Procurement, supply chains and implementation of the commissioning model*. Research report 823, Department of work and pensions, Sheffield.
- Levin, P. (1993), *Spillover effects between the insured and uninsured unemployed*, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 47, S. 73-86.
- Liljeberg, L., Martinson, S. och J. Thelander (2013), *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det*", Rapport 2013:12, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., Sjögren, A. och J. Vikström (2012), *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning*, Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala.
- Liljeberg, L., Martinson, S. och J. Thelander (2012), *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*, Rapport 2012:24, IFAU, Uppsala.
- Ljungqvist, L. och T. J. Sargent (1998), *The European Unemployment Dilemma*, Journal of Political Economy, Univeristy of Chicago Press, Vol 106 Nr. 3, S. 514-550.

- Lundin, M. (2011), *Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen*, Rapport 2011:13, IFAU, Uppsala.
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010a) *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*, Rapport 2010:15, IFAU, Uppsala
- Martinson, S. och K. Sibbmark (2010b) *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?*, Rapport 2010:22, IFAU, Uppsala
- Medlingsinstitutet (2013), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2013 – Medlingsinstitutets årsrapport*.
- Mikkonen, M. (2013), *Privata leverantörer av förmedlingstjänster vad kan vi lära oss av erfarenheterna från Australien?*, Working Paper 2013:5, Arbetsförmedlingen.
- Milner, J. M., och E. J. Pinker (2001), *Contingent labor contracting under demand and supply uncertainty*, Management Science, Vol. 47, Nr. 8, S. 1046-1062.
- Mörk, E. (2011), *Från försörjningsstöd till arbete - Hur kan vägen underlättas?*, Rapport 2011:6, IFAU, Uppsala.
- Mortensen, D. T. (1977), *Unemployment insurance and labor supply decisions*, DP No. 271, Industrial and Labor Relations Review, Vol. 30, Nr. 4.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2014), *Årsrapport 2014*.
- OECD (2012), *Activating job seekers: How Australia Does It*, OECD Publishing.
- Pedersen Maibom, J., Rosholm, M. och M. Svarer (2012), *Experimental evidence on the effects of early meetings and activation*”, memo, Aarhus University.
- Peterson, S. (2013), *Bemanningsanställdas anställningsvillkor på svensk arbetsmarknad*, Working Paper 2013:2, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS), Stockholms universitet.
- Prop. 2014/15:1. Budget propositionen för 2015.
- Ramsdal, H., och E.J. Skorstad (2004), *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*, Fagbokforlaget, Bergen.

- Regnéér, J. (2014), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006*, Rapport 2014:13, IFAU, Uppsala.
- Riksrevisionen (2010), *Staten och arbetsmarknaden – summering av tre års granskning*. Dnr 31-2010-0153, Riksrevisionen, Stockholm.
- Rosén, E. (2010), *Jobb- och utvecklingsgarantin – en uppföljning ur deltagarnas perspektiv*, Ura 2010:2, Arbetsförmedlingen.
- Sibbmark, K. (2014), *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2013*, Rapport 2014:2, IFAU, Uppsala.
- SKL (2011), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer*, Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2012a), *Här finns Sveriges viktigaste jobb för välfärdssektorn*, Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2012b), *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Enkätstudie 2012*, Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL (2014), *Så möter vi rekryteringsutmaningarna i vården och omsorgen*, Sveriges kommuner och landsting.
- SOU 2012:4, *Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området*.
- SOU 2013:12, *Upphandlingsutredningen*.
- SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.
- SOU 2014:51, *Nya regler om upphandling*.
- SOU 2014:55, *Inhyrning och företrädesrätt till återanställning*.
- SOU 2015:7, *Krav på privata aktörer i välfärden*.
- Starrin, B., och O. P. Askheim (2007), *Empowerment i teori och praktik*, Gleerups förlag, Malmö.
- Statskontoret (2011), *Subventionerade anställningar. En kartläggning*, Statskontoret, Stockholm.
- Statskontoret (2012), *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux - en jämförelse*, Statskontoret.
- Finanspolitiska rådet (2009), *Studier i finanspolitik*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/7.

Tatsiramos, J. och J. van Ours (2014), *Labor market effects of unemployment insurance design*, Journal of Economic Surveys Vol. 28, Nr. 2, S. 284–311.

Teknikföretagen (2011), *Teknikföretagens inhyrning av personal 2011 – en kartläggning av inhyrningen från bemannings- och konsultföretag*, Stockholm.

Wadensjö, E. och P. Andersson (2004), *Hur fungerar bemanningsbranschen*, Rapport 2004:15, IFAU, Uppsala.

Åberg, R. (2013), *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppqualificering eller jobbpolarisering?*, Ekonomisk debatt, Nr 2, Årg. 41, Stockholm.

Övriga källor

www.arbetsformedlingen.se

www.kommunal.se

www.lo.se

www.nacka.se

www.sollentuna.se

www.skl.se

www.teknikspranget.se

www.tillvaxtverket.se

www.tsl.se

www.unionen.se

www.vo-college.se

Direktiv (A 2014:D) Uppdrag att utreda förutsättningarna för matchningsanställningar

Övergripande om uppdraget

En utredare ska utreda förutsättningarna för en i tid och omfattning begränsad verksamhet, matchningsanställningar, som skulle kunna utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Utifrån de kunskaper som detta arbete ger ska utredaren även utreda förutsättningar och lämpliga former för en eventuell verksamhet på längre sikt.

Syftet med matchningsanställningar skulle vara att skapa nya möjligheter till arbete för personer som varit arbetslösa under mycket lång tid. Verksamheten skulle bygga på en anställning där arbete kombineras med handledning och kompetensutveckling.

En viktig utgångspunkt för verksamhetens utformning är att minska den osäkerhet som en arbetsgivare kan känna inför att anställa en individ som varit utan arbete under mycket lång tid (minst tre år). Denna osäkerhet kan minskas t.ex. genom en kombination av förstärkta förmedlarinsatser som bidrar till god matchning, insatser som rustar individen för arbetslivet, samt genom praktiskt stöd vid introduktionen på arbetsplatsen. Ett ytterligare sätt att minska en potentiell arbetsgivares osäkerhet om hur individen fungerar på arbetsplatsen skulle kunna vara att det ges möjlighet till matchningsanställningar istället för att direkt anställa personen i fråga. Individen har i det fallet sin anställning hos annan aktör, som därmed har arbetsgivaransvaret. Tänkbara aktörer skulle t.ex. kunna vara upphandlade bemanningsföretag,

rekryteringsföretag eller annan aktör med likartad verksamhet. Målet är att den arbetssökande ska få varaktigt arbete utanför verksamheten. Det är därför viktigt med incitament som främjar detta. Här kan internationella lärdomar dras, exempelvis från Australien, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Vidare finns det i sammanhanget en rad inhemska lokala initiativ, t.ex. Telge Tillväxt, Peritos eller Manpower Jobbstart vars verksamheter i hög grad syftar till att minska arbetsgivarens osäkerhet vid anställning av personer som länge stått utanför arbetsmarknaden. Dessa aktörer har likartade syften men verksamheterna skiljer sig åt, t.ex. vad gäller finansiering eller organisation.

Arbetsmarknadens parter har en viktig roll när det gäller hur arbetsmarknaden fungerar, inte bara på grund av att löner och anställningsvillkor regleras i kollektivavtal utan också genom att man har kunskap och verktyg för hur arbetsmarknaden kan göras mer inkluderande. De avtal om yrkesintroduktionsanställningar som parterna tecknat är genom sin konstruktion intressanta i sammanhanget. Dessa avtal bygger på principen att personer som saknar relevant erfarenhet i yrket får en anställning med handledning eller utbildning under en del av arbetstiden. Den vanligaste konstruktionen innebär sysselsättning på 75 procent med lön enligt kollektivavtal i branschen och en utbildningsdel på 25 procent av tiden. Regering bedömer att yrkesintroduktionsavtal underlättar arbetsmarknadsinträdet för unga och att de kan vara lämpade även för andra grupper med svag förankring på arbetsmarknaden.

En viktig del i utredarens uppdrag är att föra en dialog med arbetsmarknadens parter om hur verksamheten bör utformas för att på bästa sätt underlätta anställning för personer som varit utan arbete under mycket lång tid.

En förutsättning för att anvisas till verksamheten skulle vara att individen har prövats mot arbetsmarknaden tidigare i sin arbetslöshetsperiod, genom bl.a. de insatser som erbjuds inom jobb- och utvecklingsgarantins två första faser. Ytterligare förutsättningar är att individen är motiverad att delta, och att individen bedöms kunna tillgodogöra sig de kompetenshöjande

insatser som erbjuds inom ramen för verksamheten. Deltagande i verksamheten ska bedömas kunna öka individens möjligheter att få varaktig anställning.

Målgruppen ska, om möjligt, begränsas till dem som skulle varit berättigade till aktivitetsstöd i sysselsättningsfasen.

Behov av utredning

Den svenska arbetsmarknaden har under senare år, ur ett internationellt perspektiv, utvecklats förhållandevis starkt. Sverige är också ett av de länder i Europa som har lägst långtidsarbetslöshet. Den utdragna långkonjunkturen har dock fört med sig en ökande långtidsarbetslöshet. Det kan förväntas ta tid innan den sjunker tillbaka väsentligt. De grupper på arbetsmarknaden som drabbats hårdast är de som redan innan finanskrisen hade en svag förankring på arbetsmarknaden, d.v.s. personer med en utbildning på högst förgymnasial nivå, personer födda utanför Europa och personer med en funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till att öka möjligheterna till arbete för långtidsarbetslösa. Regeringen har infört jobb- och utvecklingsgarantin som syftar till att deltagarna genom individuellt utformade insatser så snabbt som möjligt ska få ett arbete. Insatserna i de två första faserna består huvudsakligen av jobbsökaraktiviteter med coachning, förberedande insatser och arbetsförlagda aktiviteter, t.ex. praktik. De som efter drygt ett och ett halvt år i jobb- och utvecklingsgarantin (efter cirka tre års arbetslöshet) inte har fått ett arbete träder in i sysselsättningsfasen.

Det finns olika former av lönesubventionerade anställningar för personer som varit utan arbete under lång tid. Syftet med lönesubventionerade anställningar är att kompensera arbetsgivaren för att individer med lång arbetslöshetstid kan ha låg produktivitet i förhållande till anställningskostnaden eller för att det kan vara svårt att bedöma individens produktivitet. Trots möjlighet till höga lönesubventioner, och därmed låga anställningskostnader, är det

många arbetsgivare som inte anställer med stöd på grund av en osäkerhet om hur väl individen kommer att fungera i verksamheten. Detta har framkommit bl.a. i trepartssamtalen och i Statskontorets rapport *Subventionerade anställningar. En kartläggning* (2011:34). För att minska denna osäkerhet och risken för att individer permanent stängs ute från arbetsmarknaden behöver därför nya lösningar sökas för de individer som trots insatserna i jobb- och utvecklingsgarantins första faser inte fått ett arbete.

Av både strukturella och fördelningspolitiska skäl är det därför angeläget med kompletterande verksamheter som skapar nya vägar till jobb för långtidsarbetslösa, samtidigt som de långtidsarbetslösas arbetskraft tas till vara på bästa sätt. Det är ett långsiktigt arbete som behöver bedrivas i samarbete med bl.a. arbetsmarknadens parter.

För personer som har en funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser, finns i dag möjligheter till anställning i Samhall AB. Samhall, som är ett rikstäckande statligt bolag, utför affärsuppdrag som entreprenader och bemannade lösningar, men bedriver också tillverkning vid egna enheter. De bemannade lösningarna innebär att bolagets anställda utför arbete åt, och på plats hos, ett kundföretag. Kundföretaget har alltså inte någon arbetsgivarrelation till arbetstagarna. Någon motsvarande arbetsmarknadspolitisk verksamhet för långtidsarbetslösa som inte har möjlighet till anställning i Samhall, finns inte i dag.

Mot bakgrund av ovanstående är det angeläget att utreda nya vägar till jobb som komplement till den traditionella arbetsmarknadspolitiken. Viktigt är att minska arbetsgivarens osäkerhet om hur väl individen kommer att fungera i verksamheten. För långtidsarbetslösa som inte har möjlighet till anställning i Samhall bör förutsättningarna för en ny verksamhet där möjligheter till anställning ökar utredas.

Närmare om uppdraget

En utredare ska utreda förutsättningarna för en i tid och omfattning begränsad verksamhet, matchningsanställningar, som skulle kunna utgöra ett komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin. Matchningsanställningar skulle syfta till att skapa nya möjligheter till arbete för personer som varit arbetslösa under mycket lång tid. Utifrån de kunskaper som detta arbete ger ska utredaren även utreda förutsättningar och lämpliga former för en eventuell verksamhet på längre sikt.

Verksamhetens effekter ska kunna utvärderas.

Verksamheten skulle i sina ramar kunna se ut enligt följande:

Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till en upphandlad aktör som t.ex. bemanningsföretag, rekryteringsföretag eller annan aktör med likartad verksamhet. Upphandlingen innefattar att den arbetssökande får en tidsbegränsad anställning hos aktören med inslag av handledning, kompetensutveckling och intensifierade förmedlings- och matchningsinsatser. Den aktör som tillhandahåller tjänsten ska aktivt verka för att den arbetssökande får en sysselsättning hos en annan arbetsgivare och behåller såväl arbetsgivaransvar som ansvar för att samordna de utbildningsinsatser som görs. Genom incitament för såväl individerna som de upphandlade aktörerna ska verksamheten syfta till att främja varaktig anställning. I det förstnämnda ingår att individen fortsatt ska söka varaktig anställning hos den inhyrande arbetsgivaren eller hos en annan arbetsgivare. De upphandlade aktörernas åtagande bör vara långsiktigt liksom deras engagemang för åtgärden och de individer som anställs.

Matchningsanställningar bör riktas mot inflödet av individer till sysselsättningsfasen inom jobb- och utvecklingsgarantin, och i den mån det är möjligt till dem som har rätt till aktivitetsstöd. Individen ska vara motiverad att delta, och deltagande i verksamheten ska bedömas kunna öka individens möjlighet att få annan anställning än hos den upphandlade aktören. Deltagandet i verksamheten ska inte kvalificera för ett nytt arbetsvillkor.

Sammantaget täcker verksamheten en bred målgrupp och bör därför kunna ge ökade kunskaper om hur resurser inom arbetsmarknadspolitiken bäst används för att hjälpa långtidsarbetslösa till arbete.

Utredaren ska närmare föreslå utformning av verksamheten. I detta ingår bl.a. att:

- Ta ställning till omfattningen och avgränsningen i tid av verksamheten. Utgångspunkten är att verksamheten kan bedrivas i tre år.
- Föra en dialog med arbetsmarknadens parter om verksamheten och hur villkoren för de aktuella arbetstagarna kan utformas utifrån målsättningen att ersättningen till individen inte understiger aktivitetsstödet i sysselsättningsfasen.
- Utreda vilka branscher verksamheten kan omfatta.
- Utreda och föreslå hur de individer som ska delta i verksamheten närmare ska väljas ut.
- Utreda om det är möjligt och lämpligt att begränsa verksamheten till personer som har rätt till aktivitetsstöd.
- Säkerställa incitamenten för individen att fortsätta söka annan anställning än hos den upphandlade aktören och att den prestationsbaserade ersättningen till den upphandlade aktören främjar varaktig anställning.
- Särskilt uppmärksamma arbetsmiljöaspekter.
- Kostnadsberäkna förslagen och lämna förslag till finansiering.
- Analysera förslagen i förhållande till EU:s statsstöds-, och konkurrensregler samt lagstiftningen om offentlig upphandling.
- Säkerställa utvärderingsbarhet, och föreslå former för utvärdering.

Vad särskilt gäller det upphandlingsmoment som en verksamhet som den aktuella innefattar ska utredaren bl.a.

- Utreda och föreslå upphandlingens närmare innehåll och utformning vad avser bl.a.
 - kompetensutveckling och handledning,
 - förmedlings- och matchningsinsatser,
 - stöd till individen och till den arbetsgivare där individen utför sitt arbete,
 - vad de krav som uppställs innebär för behovet av resurser, t.ex. i form av personaltäthet i verksamheten hos den upphandlade aktören.
- Rekommendera lämpliga, prestationsbaserade, ersättningsformer och redogöra för hur dessa kan specificeras i upphandlingen.
- Utreda och ta ställning till om nivån på den ersättning som den upphandlade aktören får från de arbetsplatser där personerna utför arbete kan och bör styras i upphandlingen.
- Beakta relevanta internationella erfarenheter, exempelvis från Australien, Nederländerna Storbritannien och Tyskland.
- Genomföra en marknadsanalys inom offentligfinansierad verksamhet och hos företag i andra branscher som skulle kunna beröras i syfte att belysa det potentiella intresset att hyra in och senare anställa långtidsarbetslösa. Kartlägga pris- och kostnadsstrukturen i t.ex. bemannings- och rekryteringsbranschen.
- Föreslå metoder för uppföljning av de upphandlade kontrakten och utvärdering av resultatet av de upphandlade tjänsterna.

Verksamheten på sikt

Utredaren ska vidare utreda förutsättningarna och lämpliga former för hur verksamheten skulle kunna utformas på sikt. En

utgångspunkt för verksamhet på längre sikt ska vara målsättningen att minska den osäkerhet en arbetsgivare kan känna vid anställning av personer som har varit arbetslösa under en lång tid och därmed öka de långtidsarbetslösas chanser att få arbete. Verksamheten ska riktas till individer som bedöms kunna tillgodogöra sig de insatser som erbjuds inom ramen för verksamheten, och deltagande i verksamheten ska bedömas kunna öka vederbörandes förutsättningar för arbete.

Vad gäller utformningen av verksamheten på sikt ska utredaren bl.a.:

- Överväga och föreslå under hur lång tid individer bör delta i verksamheten, och vilket arbetsmarknadspolitiskt stöd som ska erbjudas dem som inte erhållit arbete eller annan sysselsättning då verksamheten upphör. Föreslå i vilka branscher som verksamheten kan vara lämplig.
- Kostnadsberäkna förslaget till verksamhet. Förslaget ska vara kostnadseffektivt, skalbart, och finansieringsalternativ ska föreslås.
- Analysera förslagen i förhållande till EU:s statsstöds-, och konkurrensregler samt lagstiftningen om offentlig upphandling.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska bistås av ett sekretariat. Till utredaren ska knytas en referensgrupp av företrädare för Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet respektive Socialdepartementet.

Utredaren ska i lämpliga former kontinuerligt samråda med företrädare för bl.a. arbetsmarknadens parter, kommuner, bemanningsbranschen och forskarsamhället.

Utredaren ska vidare nära samråda med såväl Arbetsförmedlingen som Samhall liksom med utredningen om en översyn av Arbetsförmedlingen (dir 2014:15).

Utredningen ska också följa utvecklingen av Samhall, där bl.a. möjligheten till matchningsanställningar bör kunna prövas.

Utredaren ska slutredovisa uppdraget den 1 mars 2015.

Samråd och möten

LO

TCO

Saco

PTK

Svenskt Näringsliv

SKL²²⁷

Företagarna

Småföretagarnas Riksförbund

Akademikerförbundet SSR

Elektrikerförbundet

Fastighetsanställdas förbund

GS Facket

Handelsanställdas förbund

IF Metall

Kommunalarbetarförbundet

Unionen

KFO

Almega

Bemanningsföretagen

Elektriska Installatörsorganisationen

Fastigo

IKEM

Svensk Handel

Sveriges Byggindustrier

²²⁷ Inklusive Nätverksträffar 16 oktober 2014 (storstadskommunerna) och 22 oktober 2014 (exempelvis Borlänge, Karlskrona, Höganäs, Luleå, Sundsvall, Helsingborg och Borås).

Teknikföretagen
Trä och Möbelföretagen
Vårdföretagarna

Arbetsmarknadsförvaltningen, Karlskrona kommun
Arbetsmarknadsförvaltningen, Luleå kommun
Arbetsmarknadsförvaltningen, Södertälje kommun
Bräcke Diakoni, Göteborg
Handikappförbunden
Coompanion
K2, Södertälje
Peritos, Stockholm
Samordningsförbundet Östra Södertörn, Haninge
Skoop (Intresseorganisationen för de arbetsintegrerande sociala
företagen i Sverige)
Stockholms Stadsmission
Sunderby Folkhögskola, Luleå
Telge Tillväxt, Södertälje

Arbetsförmedlingen
Delegationen för arbetsplatslärande vid
yrkesintroduktionsanställningar (U 2014:07)
Folkbildningsrådet
IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitik och
utbildningspolitisk utvärdering)
Konkurrensverket
Skolverket
Översyn av Arbetsförmedlingen (Dir 2014:15)

SAUF (Sveriges Auktoriserade Utbildningsföretag)
Astar
Ingeus
Iris Hadar
Hermods
Lernia
Montico
Yrkesakademin

Antenn Consulting
Manpower
Proffice
Samhall
Uniflex
Adecco

ISS
H&M
Max
Scania
Sodexo
Swedbank

Doc. Lars Behrenz, Linnéuniversitetet
Prof. Mats Bergman, Södertörns Högskola

Förordningen (1997:1275) om anställningsstöd

Förordningen om anställningsstöd

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statligt anställningsstöd. Förordning (1999:717).

2 § Anställningsstöd lämnas till arbetsgivare i syfte att stimulera anställningar av personer som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. Förordning (2008:271).

3 § Anställningsstöd lämnas av Arbetsförmedlingen enligt denna förordning i form av särskilt anställningsstöd. Förordning (2008:271).

4 § Har upphävts genom förordning (2006:1553).

4 a § Har upphävts genom förordning (2006:1553).

4 b § Har upphävts genom förordning (2006:1553).

4 c § Har upphävts genom förordning (2006:1553).

5 § Har upphävts genom förordning (2006:1553).

Särskilt anställningsstöd

Särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin

5 a § En person får anvisas en anställning med särskilt anställningsstöd om han eller hon sedan sammanlagt sex månader deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

En person som har anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin efter att ha deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader, får dock anvisas en anställning med särskilt anställningsstöd från och med inträdet i jobb- och utvecklingsgarantin. Förordning (2011:586).

5 b § När en anställning med särskilt anställningsstöd har upphört får en ny anvisning till en sådan anställning göras för den som efter anställningens upphörande deltagit i organiserade jobbsökaraktiviteter hos Arbetsförmedlingen under minst tre månader utan att ha fått arbete. En anvisning till en anställning hos en arbetsgivare, som den enskilde tidigare varit anställd hos med särskilt anställningsstöd, får dock göras tidigast sex månader efter det att den tidigare anställningen upphört och under förutsättning att andra insatser inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin inte bedöms tillräckliga. Förordning (2007:920).

Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb

5 c § En anställning med särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb får anvisas en person som har fyllt 20 år, är arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och inom de senaste 36 månaderna har beviljats 1. uppehållstillstånd enligt

– 5 kap. 1, 2, 3, 3 a, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre föreskrifter,

– 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller

– 21 eller 22 kap. utlänningslagen, eller
2. uppehållskort i egenskap av familjemedlem till en EES-medborgare efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § samma lag.

Vid tillämpning av första stycket ska det bortses från tid som personen varit förhindrad att arbeta på grund av vård av eget barn som inte fyllt två år eller, om barnet är adopterat, i två år efter barnets ankomst till familjen.

En anställning med särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb får även anvisas en person som är arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen och under de senaste 12 månaderna har avslutat sin etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Förordning (2014:189).

5 d § Anvisningen skall avse en anställning på del- eller heltid i vilken ingår inslag av handledning. Förordning (2007:420).

5 e § För att anvisningen ska få göras måste personen studera, eller ha fått en utfästelse om att få studera, svenska inom ramen för utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Studierna ska gå att kombinera med anställningen. Förordning (2012:102).

6 § Har upphävts genom förordning (2004:221).

6 a § Har upphävts genom förordning (2008:271).

6 b § Har upphävts genom förordning (2008:271).

Förutsättningar för att få anställningsstöd

7 § Har upphävts genom förordning (2013:682).

8 § Anställningsstöd lämnas endast under förutsättning att arbetsgivaren intygar att lön och andra anställningsförmåner lämnas enligt kollektivavtal eller att de är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. Förordning (2007:420).

9 § Anställningsstöd får inte lämnas till arbetsgivare som på den driftsenhet där den anställde med anställningsstöd avses att bli placerad senare än nio månader före den aktuella anställningen sagt upp anställda på grund av arbetsbrist.

10 § En förutsättning för att anställningsstöd skall lämnas är att den som har anställning med anställningsstöd inte permitteras av någon annan anledning än att arbetet inte kan bedrivas på grund av väderleksförhållandena eller andra liknande orsaker.

11 § Anställningsstöd får inte lämnas till arbetsgivare som för samma insats får bidrag med stöd av andra bestämmelser, om inte annat särskilt föreskrivs.

Anställningsformerna

12 § Anställningsstödet får lämnas såväl för anställningar som gäller tills vidare som för provanställningar och andra tidsbegränsade anställningar. Förordning (2006:1553).

13 § I fråga om branscher, där arbetet är säsongsbetonat eller av andra skäl inte är sammanhängande till sin natur, får Arbetsförmedlingen föreskriva att stöd får lämnas endast för anställning som gäller tills vidare eller omfattar en längre tidsperiod än den normala säsongen. Förordning (2007:920).

Anvisningen

14 § Arbetsförmedlingen anvisar en arbetssökande till en anställning med anställningsstöd. Förordning (2010:392).

15 § Arbetsförmedlingen ska återkalla en anvisning till ett program om den som anvisats

1. inte inställer sig den dag han eller hon skulle ha påbörjat programmet och inte heller anmäler giltigt förhinder,

2. inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredsställande sätt,

3. missköter sig eller stör verksamheten, eller

4. utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete.

En anvisning ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för återkallelse.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart. Förordning (2013:682).

16 § Har upphävts genom förordning (1999:69).

Tid med anställningsstöd

17 § Har upphävts genom förordning (2006:1553).

Särskilt anställningsstöd för den som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin

17 a § Särskilt anställningsstöd för den som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin lämnas under högst 12 månader.

För personer som bedöms ha särskilda behov av en längre tid i anställning med särskilt anställningsstöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden får, trots det som sägs i 5 b §, särskilt anställningsstöd lämnas för ytterligare en period om högst 12 månader. Förordning (2013:1168).

Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb

17 b § Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb lämnas under högst 24 månader. Stöd för anställning som omfattar mer än halvtid får dock inte lämnas för längre tid än 12 månader. Stöd får inte heller lämnas efter det att 36 månader passerat sedan sådant beslut om uppehållstillstånd eller uppehållskort som avses i 5 c § första stycket fattades eller, om beslutet fattades när personen inte befann sig i Sverige, efter det att 36 månader passerat sedan personen första gången folkbokfördes i en kommun.

En anvisning får göras för högst sex månader i taget. Efter en anvisningsperiod får en ny anvisning göras om förutsättningarna i 5 c-5 e §§ fortfarande är uppfyllda. En ny anvisning får göras även om inga studier inom utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) bedrivs eller ska bedrivas, under förutsättning att ett godkänt resultat har uppnåtts för lägst kurs C inom utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning under en tidigare anvisningsperiod.

Vid beräkning av 36-månadersperioden enligt första stycket ska det bortses från tid som personen varit förhindrad att arbeta på grund av vård av eget barn som inte fyllt två år eller, om barnet är adopterat, i två år efter barnets ankomst till familjen. Förordning (2012:984).

17 c § Har upphävts genom förordning (2008:271).

Gemensamma bestämmelser

17 d § När det gäller tidsbegränsade anställningar där arbetsuppgifternas varaktighet är kortare än de tider som anges i 17 a och 17 b §§ ska anställningsstöd lämnas för den tid arbetsuppgifterna varar. Förordning (2008:271).

Anställningsstödet storlek**Särskilt anställningsstöd för den som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin**

18 § Särskilt anställningsstöd för den som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin lämnas med 85 procent av lönekostnaden, dock högst 890 kronor per dag. Förordning (2010:2028).

Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb

18 a § Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb lämnas med 80 procent av lönekostnaden, dock högst 800 kronor per dag. Förordning (2010:2028).

18 b § Har upphävts genom förordning (2008:271).

Gemensamma bestämmelser

19 § Den lönekostnad som skall läggas till grund för anställningsstöd är - kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön, och - avgifter som skall betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Förordning (2006:1553).

20 § Anställningsstöd lämnas med ett bestämt belopp per arbetsdag, dock endast för dagar som ingår i den normala veckoarbetstiden hos arbetsgivaren och för vilka arbetsgivaren betalar lön eller sjuklön. Vid deltidsarbete skall stödet minskas i förhållande till arbetstiden.

När stödet beslutas skall dess storlek i kronor per dag fastställas för hela stödperioden. Förordning (2003:321).

20 a § Ekonomiskt stöd för kostnader för handledning lämnas till arbetsgivaren eller till den som har kostnaden för handledningen under inledningsvis tre månader med högst 50 kronor per dag. För anställningar där det särskilda anställningsstödet förlängts enligt 17 a § lämnas inte något ekonomiskt stöd för kostnader för handledning.

För den som anvisats till en anställning med särskilt anställningsstöd och deltar i jobb- och utvecklingsgarantins fas tre lämnas i stället ekonomiskt stöd för kostnader för handledning under tre månader med högst 150 kronor per dag och därefter med högst 100 kronor per dag. För anställningar där det särskilda anställningsstödet förlängts enligt 17 a § lämnas ekonomiskt stöd för kostnader för handledning med högst 100 kronor per dag. Förordning (2013:1168).

20 b § Har upphävts genom förordning (2007:1363).

20 c § Har upphävts genom förordning (2008:1433).

Hur anställningsstödet tillgodoförs arbetsgivaren

20 d § Anställningsstöd lämnas till arbetsgivaren genom bidrag. Arbetsförmedlingen beräknar och betalar ut bidraget. Det betalas ut månadsvis i efterskott eller på det sätt som Arbetsförmedlingen bestämmer.

Arbetsgivaren rekvirerar bidraget från Arbetsförmedlingen månadsvis i efterskott efter hand som anställningen består. Detta ska ske inom sextio dagar efter den arbetsmånad som stödet avser. Rekvireras inte hela beloppet inom denna tid förlorar arbetsgivaren rätt till det stödbeloppet.

Om det finns särskilda skäl får Arbetsförmedlingen medge undantag från skyldigheten att rekvirera beloppet inom sextio dagar. Arbetsförmedlingen ska i sådant fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet. Förordning (2007:1363).

Återbetalning och återkrav

21 § En mottagare av ekonomiskt stöd enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp.

Om stöd i annat fall har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp, är mottagaren återbetalningsskyldig endast om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet. Förordning (2010:392).

21 a § Om en mottagare av ekonomiskt stöd är återbetalningsskyldig enligt 21 §, ska Arbetsförmedlingen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet. Förordning (2010:392).

21 b § Vid återkrav enligt 21 a § får Arbetsförmedlingen bevilja anstånd med betalningen eller träffa avtal med den återbetalningsskyldige om en avbetalningsplan. Arbetsförmedlingen ska i sådana fall ta ut ränta på det obetalda beloppet.

Ränta ska tas ut från den dag då anståndet beviljades eller avtalet om avbetalningsplan träffades, dock inte för tid innan det återkrävda beloppet har förfallit till betalning.

Ränta ska tas ut efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter. Förordning (2010:392).

21 c § Om ett belopp som har återkrävts med stöd av 21 § inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet. Detsamma gäller när den återbetalningsskyldige beviljats anstånd med betalningen eller träffat ett avtal om en avbetalningsplan enligt 21 b § och betalning inte sker inom den tid som följer av beslutet om anstånd eller avtalet. Förordning (2010:392).

21 d § Om det med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns särskilda skäl för det, får Arbetsförmedlingen helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning enligt 21 a § eller ett krav på ränta enligt 21 b eller 21 c §. Myndigheten ska i sådant fall i beslutet ange vilka de särskilda skälen är och dokumentera den information som ligger till grund för beslutet. Förordning (2010:392).

21 e § Vid återkrav enligt 21 a § får Arbetsförmedlingen, vid en senare utbetalning av stöd till den återbetalningsskyldige, besluta att dra av ett skäligt belopp i avräkning på

vad som betalats ut för mycket. Detsamma gäller skyldighet att betala ränta enligt 21 b eller 21 c §. Förordning (2010:392).

Omrövning och överklagande

22 § Arbetsförmedlingens beslut enligt denna förordning ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen och ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövning fick del av beslutet. Förordning (2010:392).

22 a § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut om omprövning av beslut enligt 15 och 21 e §§ får dock inte överklagas.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning. Förordning (2010:392).

Övriga bestämmelser

22 b § Arbetsförmedlingen ska se till att lämnade anställningsstöd används på föreskrivet sätt.

Den som har fått stöd ska ge Arbetsförmedlingen eller den Arbetsförmedlingen utser tillfälle att granska verksamheten och lämna de uppgifter som behövs för granskningen. Förordning (2010:392).

23 § Arbetsförmedlingen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning. Förordning (2010:392).

Matchningsanställningen

Bedömningen är att förordningen om anställningsstöd (1997:1275) till stora delar kan ligga till grund för matchningsanställningen. Dock föreslås att vissa tillägg till förordningen görs vad avser särskilt anställningsstöd i form av matchningsanställning. Dessa tillägg föreslås, mot bakgrund av förslaget som presenterats i rapporten, bland annat vara:²²⁸

- En anställning med särskilt anställningsstöd i form av matchningsanställning får anvisas en person om han eller hon sedan sammanlagt 15 månader deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.
- Anvisningen ska ske på heltid (individens arbetsutbud), i vilket ingår inslag av kompetensutveckling, stöd och matchning. De kompetensutvecklande inslagen ska omfatta minst 15 procent av tiden, i genomsnitt över anställningstiden.
- Stöd får endast lämnas om det beträffande den utbildning eller den handledning som ska ingå i anställningen finns en upprättad utbildningsplan. En sådan utbildningsplan ska vara underskriven av arbetsgivaren och den anställda och minst innehålla uppgift om:
 1. utbildningens och handledningens innehåll och omfattning,
 2. målet med utbildningen och handledningen, och
 3. vem som ska vara handledare för den anställda på arbetsplatsen.
- Särskilt anställningsstöd i form av matchningsanställning lämnas under högst 24 månader.

²²⁸ Detta är förslag på tillägg, dock behöver de exakta formuleringarna säkerställas juridiskt.

Bilaga 3

- Särskilt anställningsstöd i form av matchningsanställning lämnas om 85 procent av lönekostnaden, dock högst 670 kronor om dagen.
- Ekonomiskt stöd för kostnader för handledning till arbetsgivaren eller till den som har kostnaden för handledningen lämnas inte.

Urval av kollektivavtal och andra överenskommelser

Samhallsavtalen

De sex LO-förbunden; Handels, IF Metall, Kommunal, Hotell- och restaurangfacket, SEKO, Fastighetsanställdasförbund och GS-facket har tillsammans Samhallavtalet som berör ca 20 000 arbetstagare. I avtalet (2013-2016) höjs grundlönen till 18 871 kronor (2014) och till 19 406 kronor (2015).²²⁹ Medellönen på Samhall är knappt 21 000 kronor (2013). Det är en av de lägsta genomsnittslönerna på arbetsmarknaden på LO-sidan och under LO-samordningens gräns på 25 000 kronor (2013).

Unionen har också ett avtal för tjänstemän inom Samhalls arbetsmarknadspolitiska uppdrag. Tjänstemännen ska i normalfallet genomgå introduktionsutbildning på företaget innan placering i lämplig befattning sker. Under introduktionsutbildningen utgår introduktionslön där nivån fastställs av de lokala parterna. Månadslönen för heltidsanställd medarbetare, som fyllt 18 år, ska uppgå till lägst 16 664 kronor (2014) och 17 081 kronor (2015). För tjänstemän med ett års sammanhängande anställningstid i företaget ska månadslönen uppgå till lägst 17 734 kronor (2014) och 18 177 kronor (2015). Lägre lön kan tillämpas under tolv månader om de lokala parterna träffar sådan överenskommelse.

Parterna har utöver detta tecknat ett särskilt avtal om utvecklingsanställningar. Detta avtal gäller från och med 1 januari 2014. Med Utvecklingsanställning avses de personer som anvisas av Arbetsförmedlingen till Samhall enligt 36 § förordning (200:630)

²²⁹ Lönetillägg tillkommer i de flesta fall genom arbetsuppgiftstillägg (ca 800-2 000 kronor) och tillägg om mångkunnighet (ca 500 kronor). Parterna är överens om att de anställda inom Samhall kommer att ha minst ett mångkunnighetstillägg.

om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Anställningsformen är visstidsanställning under högst 24 månader. För dessa gäller särskilda villkor och avtalet gäller för anställda från och med den 1 januari 2014. För en utvecklingsanställd är lönen, 15900 kronor (2014) och 16300 kronor (2015).

Bemanningsavtalen

Enligt Almega Bemanningsföretagen omfattas 97 procent av de anställda i bemanningsföretag av kollektivavtal.²³⁰ De avtal som bemanningsföretagen har ingått är LO-avtalet och tjänstemannaavtalet. LO-avtalet omfattar samtliga fjorton LO-förbund. Tjänstemannaavtalet har tecknats med Unionen och Akademikerförbunden. Numera utgår garantilön för den som inte är ute uppdrag.

Lägsta lönen vid fyllda 20 år är, i tjänstemannaavtalet mellan Bemanningsföretagen och Unionen, 16 069 kronor/månad (2014) och 16 471 kronor/månad (2015). För tjänsteman som fyllt 24 år är lägsta lön, 18 620 kronor/månad och 19 085 kronor/månad. Introduktionslön kan tillämpas under vissa förutsättningar. Lönen ska uppgå till lägst 75 procent av lägsta lön för 20-åring och denna lön får utgå i högst 12 månader. Inför en sådan anställning krävs att introduktions- och utbildningsprogram och att en tidsplan godkänns.

Utgångspunkten i LO-avtalet är dels att avtalet ska bidra till konkurrens på likvärdiga villkor mellan företagen i branschen och dels att avtalet ska säkerställa likvärdiga villkor mellan uthyrd personal och anställda vid kundföretagen. Lönen vid uthyrningen utges motsvarande genomsnittliga förtjänstläget (GFL) för jämförbara grupper hos kundföretaget. Syftet med GFL är att fastställa lön för inhyrd personal. GFL innebär att kundföretaget måste tillhandahålla information om löneläget på arbetsplatsen. Det är kundföretagets ansvar att lämna korrekta uppgifter till bemanningsföretaget. GFL kan också fastställas genom en särskild

²³⁰ Bemanningsföretagens årsrapport, 2013

överenskommelse där företaget och det lokala facket träffar en överenskommelse om vilket förtjänstläge en jämförbar grupp har. Bemanningsavtalet innehåller regler om en garantilön.

Beredskapsavtalen

Kommuner har ofta verksamheter för arbetsträning och sysselsättning och använder sig av olika subventionerade anställningar för att stödja personer som står långt från arbetsmarknaden. Under utredningens arbete har betydelsen av att kunna anställa individer genom kollektivavtalet BEA (Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, även kallat beredskapsavtalen) lyfts fram. Tillämpningen kan, utöver personer i skyddad anställning också gälla personer som anställs för arbete, men som inte är budgeterat inom arbetsgivarens ordinarie verksamhet, i syfte att minska arbetslösheten. Syftet med de arbetsmarknadspolitiska insatserna inom BEAs tillämpningsområde är att stärka en anvisad arbetstagares möjligheter att få en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Lönen ska vara individuell och innehåller inga nivåer. Den ska avspegla hur arbetstagaren fullgör sina arbetsuppgifter och utvecklas i arbetet. Avtalet tillämpas bland annat på Telge Tillväxt.

Yrkesintroduktionsavtal

Till grund för stödet i förordningen (2013:1157) om en statlig subvention ligger ett YI-avtal. YI-avtal utgörs av en anställning om minst 75 procent av en heltid, och minst 15 procent utbildning eller handledning. En förutsättning för stödet är att praktik och kompetensutveckling är kopplad till en utbildningsplan.²³¹ Stödet lämnas högst med det belopp som skulle ha betalats vid bruttolön om 18 750 kronor per månad. Stödet får sammantaget inte överstiga 50 procent av lönekostnaden (inklusive sjuklön, semesterlön och sociala avgifter). Anställningarna är avsedda för

²³¹ Utbildningsplanen ska minst innehålla uppgift om; utbildningens och handledningens innehåll och omfattning, målet med utbildningen och handledningen, vem som ska vara handledare för den anställde på arbetsplatsen.

personer mellan 15-24 år som saknar relevant yrkeserfarenhet eller är arbetslösa. Stödet förutsätter att anställningen pågår minst i sex månader, och kan utgå i max ett år. Kollektivavtalsenlig lön ges till den anställde för arbetstiden. För att skapa utrymme för arbetsgivaren att avsätta tid för handledning, och för att kunna säkerställa att handledaren har tillräckligt med kompetens för uppgiften, utgår ekonomiskt handledarstöd. Handledarstödet utgår med 115 kronor per anställd och dag. Förordningstexten ändrades den 1 augusti 2014 med syfte att förtydliga att arbetsgivare som tecknat hängavtal omfattas. Mellan perioden januari – november 2014 har 857 personer beviljats anställning om yrkesintroduktion.²³² Hälften av de som beviljats stöd till anställning om YI har varit inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen.

BUI 13 och BAL 13

SKL och Kommunal har tecknat två olika centrala YI-avtal som underlättar anställning av unga.²³³

BUI 13 (Bestämmelser för arbetstagare i utbildnings- och introduktionsanställning) är en överenskommelse riktad mot ungdomar med en fullföljd vård- och omsorgsutbildning som saknar relevant yrkeserfarenhet. Avtalet innebär en provanställning på ett år som övergår till en tillsvidareanställning efter avtalets slut. Anställningen ska innehålla utbildnings- och introduktionsinsatser och ska förenas med handledning och en introduktionsplan. Arbetstagaren ska ha yrkesförberedande utbildning samt ett års sammanhängande yrkeserfarenhet.

BAL13 (Bestämmelser för arbetstagare i arbetslivsintroduktionsanställning) är en överenskommelse om bestämmelser för arbetstagare i arbetslivsintroduktionsanställning. Avtalet erbjuder en introduktionsanställning på ett år, som kan avbrytas av arbetstagaren eller arbetsgivaren med en månads uppsägningstid. Det syftar till att erbjuda arbetslivsintroduktion i vård- och omsorgsverksamhet för personer mellan 19–25 år som är arbetslösa.

²³² Arbetsförmedlingens statistik, november 2014

²³³ <http://www.vo-college.se/>

Månadslönen utgör 75 procent av lägsta lön för arbetstagare, vilket är ca 18 000kr/mån. Det innebär 13 500 kr/mån för 2015 års lönenivå. Under förutsättning att BAL13 införs och att adekvat introduktion, yrkes- och språkutbildning ges har parterna kommit överens om att avtalet även får tillämpas vid anställning av arbetstagare som är äldre än 25 år from september 2014. Anställningen gäller i högst 12 månader.

Praktikanställning

Motsvarande konstruktion som för yrkesintroduktionsanställningarna finns också för vissa praktikanställningar där parterna, beroende på praktikantens ålder, kommer överens om att lönen under en period kan understiga lägsta lönen i kollektivavtalen.²³⁴ Individer med gymnasieexamen erbjuds därigenom fyra månaders heltidstjänst hos arbetsgivare med handledare och en månadslön på 13 500 kronor. Syftet med dessa avtal har varit att säkra kompetensförsörjning och erbjuda en naturlig övergång till en anställning på den reguljära arbetsmarknaden.²³⁵

²³⁴ www.teknikspranget.se

²³⁵ Avtal om praktikanställning, Teknicsprånget (2012), (2013)

Urval av utbildningsinsatser

I den här bilagan beskrivs översiktligt några utbildningsinsatser som kan vara intressanta i sammanhanget, och från vilka viktiga lärdomar kan dras. Vidare presenteras kostnaderna för insatserna, om så är möjligt.

Arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux²³⁶

Med arbetsmarknadsutbildning avses yrkesinriktade utbildningar inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska program som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Arbetsmarknadsutbildningarna utgörs av kortare yrkesinriktade utbildningar. Arbetsförmedlingen ansvarar också för så kallade förberedande insatser. De förberedande insatserna består bland annat av yrkesorienterade utbildningar där deltagarna får möjlighet att prova på nya yrken, kartläggning för att fastställa en utbildningsplan för deltagande i arbetsmarknadsutbildning, yrkessvenska, validering och nivåtest. Syftet med arbetsmarknadsutbildning är att stärka individens möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Yrkesvux är en statlig satsning på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå inom vuxenutbildningen. Med komvux på gymnasial nivå avses sådan utbildning som bedrivs enligt skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning och som består av: *i*) orienteringskurser, *ii*) nationella kurser inom ämnen som i gymnasieskolan utgör yrkesämnen inom yrkesprogram, eller *iii*) nationella kurser som ingår i en utbildning till yrkesföreläsare för person- eller godstransport. Syftet med yrkesvux är att underlätta omställning vid arbetslöshet och att få personer att

²³⁶ Detta avsnitt baseras på Statskontoret (2012).

nå en gymnasieutbildning som tidigare saknade en. För att motverka brist på yrkesutbildad arbetskraft är yrkesvux ett viktigt komplement till arbetsmarknadsutbildningen.

Arbetsmarknadsutbildningen och yrkesvux har delvis olika syften och regelverket vänder sig till delvis olika målgrupper. Men enligt regelverket för arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux är målgruppen för de båda utbildningarna personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden. I praktiken kan det dock se annorlunda ut – till exempel var det bara drygt hälften av kommunerna som har behövt tillämpa regelverket vad gäller urvalet till yrkesvux. En tydlig skillnad i urvalet är att deltagare i arbetsmarknadsutbildning anvisas till utbildning, medan studerande i yrkesvux väljer att gå en utbildning. Andra tydliga skillnader mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux är t.ex. studiefinansieringen, studieomfattning och studieform, utbildningslängd, yrkesområden och utbildningsanordnare och upphandling. En annan skillnad är kostnaden för utbildningen (Se Appendix för en mer utförlig beskrivning vad avser skillnaderna).

Statskontoret (2012) försöker förklara de observerade kostnadsskillnaderna, samt utvärdera huruvida kostnadsskillnaderna är motiverade. Tabell 1 visar att det finns stora skillnader i kostnader vad gäller arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux.²³⁷ Det ska också påpekas att de beräknade kostnaderna för yrkesvux är mer osäkra än de beräknade kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning.

Statskontoret konstaterar att gällande regelverk och syfte med verksamheterna kan motivera kostnadsskillnader mellan verksamheterna, men om det kan motivera hela kostnadsskillnaden är mer osäkert. Förklaringar som kan motivera kostnadsskillnaden är bland annat målgrupp, studieform och utbildningens innehåll. Exempelvis, Arbetsförmedlingen prioriterar i högre grad personer som står långt från arbetsmarknaden, studieformen för yrkesvux är mer flexibel, och att innehållet i arbetsmarknadsutbildningen är mer avancerat och bransch anpassat. Viktigt i sammanhanget är förstås även vilka sysselsättningseffekter arbetsmarknadsutbildningarna respektive yrkesvux har.

²³⁷ Se statskontoret 2012 för en diskussion runt detta.

Tabell 1 Kostnadsjämförelse mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux för fyra utbildningsinriktningar, kronor per deltagarevecka (genomsnitt)

Utbildningsinriktning	Arbetsmarknadsutbildning	Yrkesvux
Omvårdnad	1181	799
EI	2752	1256
Svets	3495	1528
Yrkesförare (lastbil)	5196	2186

Källa: Statskontoret (2012)

Lärlingsutbildning

Lärlingsutbildning (lärlingsvux) är en del av komvux och inleddes hösten 2011. Lärlingsvux är enligt förordningen (2010:2016) om statsbidrag för lärlingsutbildning, till skillnad från yrkesvux, en egen utbildningsform där staten har bestämt att utbildningen ska bedrivas till minst 70 procent på arbetsplatsen. Insatsen syftar till att ge en grundläggande yrkesutbildning, ökad arbetslivserfarenhet, och möjlighet att under en handledares ledning, på en arbetsplats, få kunskaper inom yrkesområdet för att fler ska komma in på arbetsmarknaden. En handledare som har ansvar för elevens lärande och yrkesmässiga utveckling ska finnas på arbetsplatsen. Skolan säkerställer att individen får kunskaper och färdigheter enligt utbildningens mål. Samtal om och uppföljning av lärande sker mellan elev, handledare och yrkeslärare.

Vad gäller kostnaden för lärlingsutbildning utgår ett statsbidrag enligt förordningen (2011:947) på högst 57 500 SEK per läsår för varje elev som deltar i gymnasial lärlingsutbildning och som det tecknats utbildningskontrakt för. Därutöver tillkommer vissa utvecklingskostnader på högst 10 000 kronor per läsår för varje elev som deltar i gymnasial lärlingsutbildning (2014:27). Det ger en utbildningskostnad enligt schablon på 2200-2500 för varje deltagare och vecka med utgångspunkt inkom från statsbidraget.

Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan är utbildningsform som syftar till att säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd. Yrkeshögskolan ska genom sitt arbete bidra till att försörja arbetslivet med rätt kompetens och utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom smala yrkesområden som är betydelsefulla för individen och samhället.²³⁸ För att vara behörig till yrkeshögskolan ska individen ha gymnasieexamen eller motsvarande kunskaper eller praktisk erfarenhet alternativt rätt förutsättningar som gör att man kan tillgodogöra sig utbildningen.²³⁹ Den som bedriver en utbildning inom yrkeshögskolan (YH) kan även erbjuda hela eller delar av utbildning som uppdragsutbildning.²⁴⁰ Med uppdragsutbildning menas en utbildning som någon har beställt av en utbildningsanordnare. Det kan exempelvis vara en skraddarsydd kurs som ett företag beställer för sina anställda. Individen kan emellertid inte få studiemedel för uppdragsutbildningarna. Myndigheten för yrkeshögskolan tar ut en avgift för studiedokumentation och administration avseende uppdragsutbildningen enligt förordningen (2011:1162) med instruktion för myndigheten för yrkeshögskolan. Avgiften är 3 000 kronor per utbildningsintag.²⁴¹ Innehåll och inriktning på utbildningarna inom yrkeshögskolan varierar beroende på arbetsmarknadens behov över tid. Utbildningarna leder till en specifik yrkesroll vilket gör att de studerande ofta snabbt kan komma ut i arbetslivet. Merparten av de antagna år 2013 studerade på utbildningar som var minst två år långa.²⁴²

²³⁸ Regeringens regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Myndigheten för yrkeshögskolan

²³⁹ Förordningen om yrkeshögskolan, SFS 2009:130

²⁴⁰ Vi har inte kunnat hitta uppgifter vad avser kostnaderna.

²⁴¹ Under 2013 påbörjade 468 personer uppdragsutbildningen inom yrkeshögskolan.

²⁴² Myndigheten för yrkeshögskolan, Årsrapport 2014. 98 procent av de deltagande deltar utbildningar som är minst 1 år eller max 3 år. Bara 2 procent deltar i utbildningar som är minst 6 månader, men max 1 år.

Folkhögskolan

Folkhögskolorna är en utbildningsanordnare inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa är en av de prioriterade grupperna. Många folkhögskolor ger utöver folkhögskolekurserna även utbildningar inom yrkeshögskolan och uppdragsutbildning. Den frihet som folkhögskolorna har att utforma sina kurser utifrån inriktning och profil skapar möjligheter för kursdeltagarna att påverka studiernas inriktning och innehåll efter förkunskaper, intressen och behov.

Folkhögskolorna har kurser på olika nivåer och med olika inriktningar. De långa kurserna varar från en termin upp till ett eller flera år. All undervisning är avgiftsfri och statligt studiestöd kan sökas. Allmän kurs, som kan ge behörighet till högskolestudier, är en viktig del av verksamheten och finns på samtliga folkhögskolor. Särskilda kurser är inriktade på ett speciellt ämne som största delen av kursen ägnas åt. En del av de särskilda kurserna är yrkesinriktade eller vänder sig till specifika målgrupper.

Studiemotiverande folkhögskolekurs är en arbetsmarknadspolitisk insats som genomförs av folkhögskolorna i nära samverkan med Arbetsförmedlingen. De tre månader långa kurserna, som studiemotiverande folkhögskolekurserna är, syftar till att motivera till fortsatta studier. De Studiemotiverande folkhögskolekurserna vänder sig till arbetssökande som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan. Målgrupperna är dels ungdomar mellan 16 och 24 år, dels deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som inte fyllt 25 år.²⁴³

Gruppen deltagare med funktionsnedsättning är större inom folkhögskolan jämfört med andra utbildningsformer.²⁴⁴ Flera folkhögskolor ser dessutom över möjligheterna att jobba med personer som står långt från arbetsmarkanden för att få dessa att komma närmare arbetsmarknaden. De jobbar därför för att utveckla arbetet med utvecklingsplaner, skapa miljöer som tar hänsyn till den enskildes behov, se över studietakt, gruppernas storlek och tider, samt utveckla möjligheten till att varva studier och praktik. Folkhögskolornas förmåga att ta emot elever med

²⁴³ Folkbildningsrådet, Uppföljning av Studiemotiverande Folkhögskolekurs, 2013

²⁴⁴ 139 miljoner kronor 2015

bristande motivation och ge dem en framtidstro lyfter de själva fram.²⁴⁵ Vissa folkhögskolor fungerar även som coach på uppdrag från Arbetsförmedlingen.

Det statliga stödet utgör merparten av bidragen till folkhögskolorna och fördelas av Folkbildningsrådet (1991:977/2014:294). Statsbidraget till Allmän och Särskild kurs är 1 540 kr per deltagarvecka.²⁴⁶ Med övriga delar innebär det en schablon på ca 2000 per deltagare och vecka.²⁴⁷ Variationer förekommer eftersom varje folkhögskola utformar sina utbildningar utifrån sin profil. För Studiemotiverande folkhögskolekurs är ersättningen till folkhögskolan 1 615 kr per deltagare och vecka 2015.²⁴⁸ Till detta kommer, vid behov, reseersättning om totalt 2 000 kr per deltagare. Uppdragsutbildningen i folkhögskolorna utgör därutöver en allt större del av verksamheten och finansieras av uppdragsgivare (landsting, organisationer och föreningar).

Svenska för invandrare (SFI)

Syftet med utbildningen som anges i skollagen (SFS 1985:1100) är att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket. SFI tillhandahålls av kommunerna.²⁴⁹ Alla invandrare som inte har sådana kunskaper har rätt att delta. Eftersom flyktingströmmarna ökar samtidigt som de utomeuropeiskt födda som andel av de långtidsarbetslösa har ökat kraftigt kan SFI komma att bli ett allt viktigare inslag inom arbetsmarknadspolitiken.

²⁴⁵ Samtal med Sunderby Folkhögskola

²⁴⁶ Preliminär fördelning av statsbidrag till folkhögskolor 2015, 2014-11-12

²⁴⁷ Till detta kommer 250 kronor i förstärkningsbidrag för deltagare med behov av språkligt stöd (schabloniserat bidrag). Förutom statsbidraget får en folkhögskola ca 385 kronor per deltagarvecka i landstings/regionbidrag (SKL:S rekommendation).

²⁴⁸ För 2014 var summan 1 538 kr.

²⁴⁹ Enligt förordning (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden lämnas schablonersättning med ett engångsbelopp och ska vara 7 000 kronor per deltagare i utbildningen.

Andra utbildningsinslag

Det finns en mängd olika utbildningsinsatser som sker i samverkan mellan myndigheter och/eller den idéburna sektorn. Den idéburna sektorn spelar en viktig roll inom arbetsmarknadsutbildningen och i arbetet med att göra samhället mer inkluderande.²⁵⁰

Samordningsförbund är en struktur för att åstadkomma samverkan mellan flera myndigheter att fungera över tid riktade till vissa utsatta grupper. Samordningsförbundens uppgift är i första hand att verka för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Enligt lagen (2010:350) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får samordning bedrivas mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting för att uppnå en effektiv resursanvändning. Ett samordningsområde kan omfatta en eller flera kommuner eller delar av kommuner. Kommunerna kan även vara belägna inom olika landsting. Det innebär att verksamheten inte enbart bedrivs i form av tillfälliga projekt utan även som ordinarie samverkansverksamhet. Sedan lagens tillkomst har antalet samordningsförbund i landet ökat snabbt. År 2013 var 230 av landets 290 kommuner medlemmar i samordningsförbund på lokal och/eller regional nivå.²⁵¹

Målet är att verksamheterna ska få individer, framför allt unga med aktivitetsersättning, att närma sig arbetsmarknaden och utföra förvärvsarbete.²⁵² På individnivå verkar samordningsförbundet genom att finansiera insatser som bedrivs av de samverkande parterna. Ofta sker det i samverkan med ideell sektor och sociala företag. Ett viktigt syfte med finansiell samordning mellan dessa myndigheter är att förhindra att personer med nedsatt funktions- och arbetsförmåga hamnar i en gråzon mellan myndigheterna och hitta hållbara samverkansformer. Samordningsförbunden erbjuder ett samlat stöd, som utgår ifrån individens förutsättningar och behov. Kostnaderna för verksamheterna ligger inom ramen för myndigheterna och olika projektanslag.

²⁵⁰ Här finns inga uppgifter vad avser kostnaden.

²⁵¹ Verksamhetsplan, NNS, 2014-2015

²⁵² Aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga är en tidsbegränsad ersättning till unga personer som har en sjukdom eller någon annan funktionsnedsättning som gör att de inte kan arbeta. Arbetsförmågan ska vara nedsatt under minst ett år.

En annan utbildningsinsats av mer långsiktig karaktär för individer som varit arbetslösa under lång tid utgörs av civilsamhället organisationer där socialt företagande är en viktig del. I ett socialt företag har människor gått samman för att driva en verksamhet kring en gemensam värdegrund och idé.

Urval av förmedlingsinsatser och metoder

Jobbcoachning

År 2009 infördes systemet med jobbcoacher för att ge arbetslösa extra stöd och hjälp att hitta ett arbete. Insatsen utfördes i intern regi och av kompletterande aktörer. Målgruppen för jobbcoachning var alla arbetssökande som var inskrivna på Arbetsförmedlingen. Men framför allt var de riktade till individer som varit arbetslösa en längre tid. Individer i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar kunde erbjudas en jobbcoach inom dessa program. Under tiden fick den arbetssökande stöd i att till exempel skriva CV, öva på anställningsintervjuer, utveckla sitt kontaktnät, skriva jobbsökningar. Denna insats löpte ut 2014.

Stöd och matchning

Stöd och matchning är en insats för arbetssökande som är i behov av ett förstärkt och individuellt anpassat stöd i jobbsökandet. Målgruppen är arbetssökande i garantierna. Deltagarna har låg utbildningsnivå och är individer med endast förgymnasial utbildning, äldre, utomeuropeiskt födda och personer med nedsatt arbetsförmåga.²⁵³ Insatsen upphandlades och påbörjades hösten 2014. Deltagarna i tjänsten är matchningsbara men bedöms behöva extra stöd för att lösa sin arbetslöshetssituation. Tjänsten tillhandahålls av kompletterande aktörer. Målet är att arbetssökande ska komma i arbete på kortast möjliga tid. Stödet

²⁵³Handledning för leverantörer av Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning, 2014

som den arbetssökande får är både verktyg i jobbsökandet och hjälp att knyta kontakter med arbetsgivare.

Introduktion till arbete

Målgruppen för Introduktion till arbete är arbetssökande, som är i behov av förberedande aktiviteter innan de kan tillgodogöra sig några av Arbetsförmedlingens övriga insatser och program. Där ingår bland annat personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, men också individer som behöver struktur i sin vardag eller som har bristande kunskaper i svenska.²⁵⁴ Målgruppen är arbetssökande i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och personer som omfattas av etableringsuppdraget. Generellt för målgruppen är att de flesta har varit borta länge från arbetsmarknaden eller aldrig har etablerat sig på den svenska arbetsmarknaden. Det är fokus på arbete och arbetsplatsförlagda aktiviteter i insatsen. Målet är att individen ska rustas för att närma sig arbetsmarknaden och stimulera till eget ansvar och delaktighet på väg mot arbetslivet och öka medvetenheten om den egna kapaciteten för att komma i arbete.

SIUS

Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS) är en insats till arbetssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning. Den arbetssökande får stöd inför och under en anställning. En SIUS-konsulent med särskild kompetens i metoden Supported Employment (SE) finns med som stöd till den arbetssökande, och arbetsgivare, på arbetsplatsen. För att den arbetssökande ska få stödet ska han eller hon ha ett behov av att träna på arbetsuppgifter och annat som krävs i arbetet. Processen är resultatriktad och ska leda till anställning.

²⁵⁴ Förfrågningsunderlag, Af-2013/189319

Supported Employment

Supported Employment (SE) är ett samlingsnamn för en viss typ av arbetsrehabiliteringsinsatser för personer med funktionsnedsättning.²⁵⁵ Det var ett arbetssätt som utvecklades främst av praktiker som såg arbetssätten i traditionell rehabilitering som ineffektiv när det gällde möjligheterna för individer med funktionsnedsättning att nå anställning och social inkludering. I början av 1990-talet väcktes intresset för SE i Sverige och nu används metoden inom flera verksamheter, bland annat inom SIUS. Metoden bygger på att en stödperson ger ett nära och kontinuerligt stöd till individen och dennes arbetsgivare när individen etablerar sig på arbetsmarknaden.

En viktig princip i metoden är självbestämmande; att individen ska ha valmöjligheter och kunna utöva kontroll över sin situation. Inom arbetsrehabilitering är det vanligt att professionella ses som ansvariga för att bedöma individens funktionsförmåga och behov av insatser. Utifrån ett maktperspektiv är det således de professionella som tar makten över individen och dennes behov. En viktig utgångspunkt för SE är emellertid att individen själv ska ha makten över sin egen process och det är den enskilde som själv ska bestämma om han eller hon vill delta i SE och hur stödet ska utformas. De professionella i SE ska utforma insatsen för att förstärka individens egenmakt (empowerment). Ofta framhålls 10 kvalitetsindikatorer som bör genomsyra arbetssättet i SE:

1. Personen som får stödet når en, utifrån sin egen definition, meningsfull anställning på den öppna arbetsmarknaden. I anställningen har han eller hon samma villkor som andra anställda på arbetsplatsen.
2. Personen får möjligheter att göra sina egna informerade val och upplever att han eller hon har kontroll över såväl stöd som arbetsförhållanden. Målsättningen är att personen själv känner tillfredsställelse med sina val och sin arbetssituation.

²⁵⁵ Gustavsson, *Supported employment i en svensk kontext – förutsättningar när personer med funktionsnedsättning, når, får och behåller ett arbete*, 2014

3. De professionella som arbetar med metoden är kunniga i att identifiera och utveckla olika stödformer, såväl fysiska som psykosociala, på arbetsplatsen.
4. Stödet ges till de personer som behöver det på grund av att funktionshinder för dem har utgjort en barriär till arbetslivet.
5. Genom metoden nås anställningar på minst 30 timmar i veckan. Den anställde som får stöd upplever sig nöjd med den arbetstid som han eller hon har.
6. Stödorganisationen har de flesta av de personer som de stödjer i anställningar på den öppna arbetsmarknaden. Personen som får stöd av organisationen känner sig nöjd med den service som erbjuds dem från stödorganisationen.
7. Stödorganisationen behåller en reguljär kontakt med de anställda som får stöd från dem för att övervaka stabilitet i anställningen. Kontakten medför att de kan ge stöd när det behövs. Om inte anställningen kan fortgå ges stöd till en ny anställning.
8. Stödorganisationen övervakar sin egen kvalitet och kan ge information till intresserade om anställningsgrad, anställningstid, löner, förmåner samt anställningsförhållanden.
9. De anställda som stödorganisationen stödjer arbetar i arbetssituationer som underlättar fysisk och social interaktion med arbetskamrater. Den anställde känner sig nöjd med kvaliteten i integreringen.
10. Stödorganisationen ser sig som en aktör på arbetsmarknaden snarare än som en aktör inom social omsorg. Arbetsgivare ses som kunder och stödorganisationen är lyhörd för arbetsmarknadens behov.

SE-coachens arbetssätt har betydelse för effekterna av SE. Studier pekar på att SE-coachernas individuella resultat skiljer sig mycket åt och avspeglar hur de utför sitt arbete. SE-coacher som har mycket kontakt med dem som de ger stöd till och är utåtriktade i sitt stödarbete har bättre resultat. Framgångsfaktorer för effektiva SE-coacher är också att de utvecklade jämlika relationer med de

personer som de gav stöd och samarbetade bra med andra i processen. SE är både ett synsätt och arbetssätt och det måste beaktas i utformningen av SE i verksamheterna. Att enbart arbeta med ett SE-inspirerat arbetssätt, utan att beakta ett synsätt som utgår från individen som självbestämmande och som anställningsbar anses vara att frånta metoden dess grundläggande komponenter.

Empowerment

Inom ramen för kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet, ofta i form av arbetsintegrerande sociala företag, finns förmedlande insatser och stödjande verksamhet riktade till individer som varit utan arbete en lång tid. En metod som ibland används som grund för aktiviteterna är Empowerment²⁵⁶ vilket också är en del inom Supported Employment (SE). Empowerment, d.v.s. att tillskansa sig styrka, kraft och makt, betyder att personer eller grupper, som befinner sig i en maktlös position, ska få styrka att komma ur maktlösheten och in på arbetsmarknaden. Empowerment uttrycker därmed både en målsättning och de medel som krävs. På så sätt ska man få mer inflytande över sina egna liv. Centralt är att etablera egenmakt genom att se sin egen individuella livssituation och i vilken mån det är strukturerna i samhället som orsakat den. Medvetandegörande är ett viktigt begrepp och dialogen ett verktyg. Frivilligorganisationer, sociala företag och sammanslutningar inom det offentliga, framför allt i kommunal regi, har tagit till sig begreppet empowerment. I kommunernas insatser och i arbetsintegrerade sociala företag lyfts frågan om makten över tillvaron genom att stödja och stärka varandra, kämpa för att göra sin stämma hörd, att få möjlighet att ta sig ur utsatthet och in på arbetsmarknaden.

Numera är empowerment även en del av strategin i flera länder när offentlig sektor konkurrensutsätts och för att också på så sätt öka individens valfrihet och självbestämmande. Det offentliga åtagandet kan bli mer effektivt genom att öppna upp för privata

²⁵⁶ Starrin och Askheim, Empowerment i teori och praktik, 2007

aktörer.²⁵⁷ Det kan också skönjas i de nya insatserna stöd och matchning och introduktion till arbete som nämnts tidigare. Det är runt individen som insatser ska byggas. Till grund för en sådan ståndpunkt ligger en grundläggande tillit till individen: att hon eller han ses som oberoende, kompetent och rationell och den som själv bäst förmår ta tillvara sina egna intressen. En huvudpoäng är att ändra expertens roll från att vara styrande till att vara en samtalspartner på jämställd fot med den hjälpbehövande. Brukarkunskap och fackkunskap ska jämföras. På det sättet finns en viss skillnad från Supported Employment. Ska en arbetsmarknadspolitisk insats ske utifrån ett empowermentperspektiv så fordrar det en stark medvetenhet om den egna rollen och den egna praxisen, men också förmåga att tränga bakom honnörsord och medvetande om vilka konsekvenser som olika tolkningar har inom teorin.

²⁵⁷ Ramsdal, H., & Skorstad, E.J. (2004). Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering. Bergen: Fagbokforlaget.

Beräkningar

För att kunna beräkna kostnaderna av förslaget måste ett antal antaganden göras. I den här bilagan presenteras vilka antaganden beräkningarna grundas på, och hur beräkningarna genomförts.

Volym

- Inflödet är 2000 individer årligen.
- Halva inflödet sker 1 januari, halva den 1 juli. Detta antagande ger volymerna för antal kvarstående individer.
- Volymerna bygger också på antagande om utflödet och återflödet:
 - Av totala inflödet under ett år, antas 20 % ha lämnat till arbete eller utbildning (på heltid) till nästa år. Återflödet antas till nästkommande år vara 50 %.²⁵⁸
 - De som inte lämnar, kvarstår i insatsen i 24 månader.

Fasta kostnader

Kostnadsberäkningarna utgår ifrån ett antagande om att individerna har 100 % arbetsutbud. Vidare utgår beräkningarna från de kostnader som insatsen skulle innebära om den tillhandahölls av Arbetsförmedlingen (det vill säga, i offentlig regi).

²⁵⁸ Baserat på Liljeberg m.fl. (2013), som visar att av dem som lämnar jobb- och utvecklingsgarantin, oavsett orsak, är över hälften fortfarande eller åter är inskrivna som arbetssökande under den efterföljande tvåårsperioden.

- Kostnaden för lönesubventionen baseras på taket för anställningsstödet (som regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd). 14 700 kr/mån för 2015.
- Kostnaden för utbildning baseras på kostnaden för Arbetsmarknadsutbildning, 15 % av 14 000 kr/månad.
- Kostnaden för personal baseras på kostnader Arbetsförmedlingen har för handläggare respektive specialister: 580 000 kr/år för handläggare och 700 000 kr/år för specialister.

Kostnaderna för personalkostnader har skrivits upp med 2 procent per år. Övriga kostnader har skrivits upp med 1 procent per år.

Kostnad för prestationsbaserad ersättning

- I beräkningarna antas att den prestationsbaserade ersättningen är 4600 kr/månad som individen befinner sig i annan anställning, eller reguljär utbildning, under den tid programmet pågår.
- Ett utflöde på 20 procent antas, i enlighet med ovan. Utflödet antas ske direkt när individen flödar in, vidare antas att individen kvarstår i annan anställningen året ut. Det vill säga, för individer som flödar in (och ut) 1 januari antas anställningen pågå i 12 månader, för individer som flödar in (och ut) 1 juli antas anställningen pågå i 6 månader. Ett genomsnitt på 9 månader.
- Antagande om ett återflöde till nästkommande år om 50 % görs.²⁵⁹
- Kostnaden slås ut över volymen kvarstående för att få fram den genomsnittliga styckkostnaden per månad.

²⁵⁹ Baserat på Liljeberg m.fl. (2013), som visar att av dem som lämnar jobb- och utvecklingsgarantin, oavsett orsak, är över hälften fortfarande eller åter inskrivna som arbetssökande under den efterföljande tvåårsperioden.

Finansiering

Här görs olika antagande utifrån målgrupp, och utformning av arbetsmarknadspolitiken. Det parlamentariska läget implicerar att kontexten kan komma att förändras. Vi utgår nedan ifrån tre möjliga scenarier. Ett med utgångspunkt i regeringens budgetproposition för 2015, ett där den nuvarande budgeten (Alliansens budget) gäller, och ett där en övergång mellan gällande budget och regeringens budget sker successivt.

- Regeringens budgetproposition för 2015

I regeringens budgetproposition (prop. 2014/15:1) framgår ”År 2015 tas viktiga steg för att avveckla fas 3 genom att extratjänster införs i delar av välfärden”. Vidare framgår ”Med kollektivavtalsenlig lön ska de individer som erhåller en extratjänst kunna utföra välbehövda uppgifter och förstärka de verksamheter som de får arbete inom. Arbetsgivaren ska kunna få ett ekonomiskt stöd motsvarande hela lönen.”

Med utgångspunkt i att...

- Extratjänster i välfärden ska ersätta sysselsättningsfasen.
- Extratjänster i välfärden är en subventionerad anställning, där arbetsgivaren kompenseras för hela lönen.

...dras slutsatsen att finansiering kan ske inom utgiftsområdet. Matchningsanställningarna riktas till samma målgrupp som extratjänsterna, de båda programmen utgör komplement (Se Kapitel 5).

Vad avser extratjänster i välfärden, och andra subventionerade anställningar, finns ingen begräsning vad avser målgruppen med avseende på arbetsvillkor. Därmed bedöms inte merkostnaden påverkas av huruvida denna grupp inkluderas i beräkningarna eller ej.

Vad avser kostnader som avser att individerna *efter* avslutad matchningsanställning kan gå in i annan subventionerad anställning, är detta heller inget som skiljer från andra

subventionerade anställningar. Därmed beräknas inga merkostnader för detta.²⁶⁰

- Gällande budget

För närvarande är det Alliansens budget som har röstats igenom i riksdagen. Därför förhåller sig utredningen även till denna kontext, även om det kan förmodas att förändringar i linje med regeringens budgetproposition för 2015 kan komma att genomföras framöver.

I Alliansens budget framgår ”Vi vill införa så kallade matchningsanställningar, i syfte att hjälpa personer som varit arbetslösa en längre tid in på arbetsmarknaden.” Och vidare ” Vi föreslår matchningsanställningar som komplement till sysselsättningsfasen i jobb- och utvecklingsgarantin.”

Den exakta finansieringen framgår inte i budgeten. Men ett sätt att finansiera försöksverksamheten är genom en sänkning av anordnarbidraget till anordnarna i sysselsättningsfasen. En sänkning av anordnarbidraget med 350 kr per månad (17 kr/dag) frigör resurser om omkring 100 mnkr. Anordnarbidraget ligger idag på 225 kr/dag, vilket motsvarar omkring 4 700 kr/månad. Från och med 1 april 2015 planeras en sänkning till 210 kr/dag.

- Övergången mellan gällande budget och regeringens budget.

En övergång mellan gällande budget och regeringens budget kan förväntas ske successivt. Det som främst är relevant för utredningen är i vilken takt extratjänster i välfärden kommer att införas, och därmed i vilken takt sysselsättningsfasen kommer att avvecklas. Finansieringen påverkas enbart (i förhållande till vad som beskrivs ovan vad avser finansiering inom ramen för regeringens budget) om matchningsanställningarna kommer att bidra till att sysselsättningsfasen avvecklas i en snabbare takt, än om matchningsanställningarna inte införs. Vad avser i vilken takt extratjänster i välfärden kan förväntas ersätta sysselsättningsfasen framgår inte av budgetpropositionen, dock framgår beräknade

²⁶⁰ I regeringens budgetproposition för 2015 är detta inkluderat i kostnaden för extratjänster i välfärden.

kostnader. Kostnaden för extratjänster i välfärden under 2015 beräknades till 429 mnkr, och under 2016 till 2 418 mnkr. Ett överslag ger vid hand att det handlar om volymer runt omkring 10 000 individer för 2016.

Bidrar matchningsanställningen till en snabbare avveckling av sysselsättningsfasen, vad avser hela den föreslagna volymen, uppgår merkostnaden (i förhållande till sysselsättningsfasen) till vad som redovisas i Kapitel 2, i genomsnitt 120-190 mnkr årligen.

Vad avser den högre kostnaden i intervallet baseras det på ett antagande om att individer som idag inte har rätt till aktivitetsstöd i sysselsättningsfasen (20 procent av inflödet) och i stor utsträckning (80 procent) inte heller deltar i sysselsättningsfasen, kommer att delta i matchningsanställningen.²⁶¹ I beräkningarna antas att dessa individer inte kostar staten någonting idag. Vad som i sammanhanget inte beräknas är att det samtidigt kan innebära minskade kostnader för sjukpenning och försörjningsstöd (dessa individer återfinns idag till stor del hos kommunerna). Det är på förhand svårt att sja om hur stor andel av dessa individer som kommer bedömas tillhöra målgruppen för matchningsanställningen, och som dessutom är motiverade att delta (dessa individer har redan idag rätt till subventionerade anställningar). Det antagandet som görs vad avser den högre kostnaden i intervallet överskattar sannolikt kostnaderna, och kan anses utgöra ett tak för kostnaderna.

Inga kostnader har beräknats vad avser att kostnaden för andra subventionerade anställningar kan öka om deltagande i matchningsanställningen innebär ökade övergångar till arbete med stöd (sannolikt kommer det främst handla om nystartsjobb), jämfört med deltagande i sysselsättningsfasen. Å andra sidan minskar utgifterna för deltagande i sysselsättningsfasen simultant. Förhoppning är att deltagandet i matchningsanställningen i högre grad ska leda till arbete.

Vidare har det inte i kostnadsberäkningarna tagits hänsyn till en eventuellt förbättrad behandlingseffekt. Om deltagande i matchningsanställningen i högre grad än deltagande i sysselsättningsfasen leder till ett utflöde till osubventionerad anställning eller reguljär utbildning kan kostnaden antas minska.

²⁶¹ Det vill säga, individer som inte uppfyller ett arbetsvillkor.

Exakt hur olika aspekter kommer påverka statens kostnader är svårt att beräkna. Det övergripande syftet med matchningsanställningen är att fler individer ska komma i arbete. På kort sikt kan detta eventuellt medföra vissa merkostnader för staten vad gäller utgifter för arbete med stöd, men på lite längre sikt kan kostnaderna förväntas minska till följd av förbättrad behandlings effekt (minskad långtidsarbetslöshet).

Finansiering

Om matchningsanställningen bidrar till en snabbare avveckling av sysselsättningsfasen beräknas merkostnaden som mest (givet att hela volymen för matchningsanställningen läggs ovanpå volymerna för andra subventionerade anställningar) uppgår till i genomsnitt 120-190 mnkr årligen. Det är för denna kostnad finansiering behövs.

Utredningen föreslår att matchningsanställningen utgör ett komplement till extratjänster i välfärden och det förstärkta särskilda anställningsstödet. Vissa volymminskningar vad avser det förstärkta anställningsstödet och extratjänster i välfärden kan finansiera merkostnaden för matchningsanställningen. Kostnaden för matchningsanställningen bedöms ligga i paritet, eller under, kostnaden för dessa insatser – därmed blir den totala volymen i de subventionerade anställningarna oförändrade eller något högre.

För en snabbare avveckling av sysselsättningsfasen lyfts här ett par möjliga finansieringsalternativ. Ett alternativ till finansiering kan vara att ytterligare sänka anordnarbidraget till anordnare av sysselsättningsplatser. Ett annat alternativ skulle kunna vara att ytterligare justera taknivån vad avser nystartsjobben – så att denna hamnar i paritet med taknivåerna i det särskilda anställningsstödet (detta skapar dessutom en enkelhet och konsistens i systemet). Nystartsjobben ligger dock för närvarande på inkomstsidan i budgeten.

Syftet med matchningsanställningen är att på sikt minska statens kostnader via en lägre långtidsarbetslöshet. Syftet är också att insatsen ska vara mer effektiv än befintliga insatser. Huruvida det är fallet kommer effektutvärderingen av försöksverksamheten att visa.

Tabell subventionerade anställningar

Tabell 1 Översikt över subventionerade anställningar

Typ av stöd	Inskrivningskrav/målgrupp	Stödnivå & maxlängd	Maxbelopp per dag & mån (inkl/exkl sociala avgifter)	A-kasse grund	LAS
Särskilt anställningsstöd (SAS) i JUG	Deltagit 6 månader i jobb- och utvecklingsgarantin (JUG). Ungdomar i JUG som kvalificerat sig via 15 mån i jobbgarantin för ungdomar kan få stödet direkt.	85 % av lönekostnad, max 890 kr/dag. Dessutom utgår ett handledarstöd om 50 kr/dag under de tre första mån. Stödet lämnas i regel som längst under 12 mån, men beslut kan förlängas vid särskilda behov fr.o.m. första 1 feb 2014.	Lönekostnad: max 890 kr/dag = 19 580 kr/mån. Soc.avgift omfattas av taket. Handledarstöd: 50 kr/dag de tre första mån, vilket innebär i snitt 270 kr/mån under ett år.	Nej.	Nej.
Förstärkt särsk. anställningsstöd i sysselsättn.fasen (FSAS)	Deltar i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.	85 % av lönekostnad, max 890 kr/dag. Handl.stödet uppgår till 150 kr/dag under de tre första mån och sedan till 100 kr/dag resterande tid. Stödet lämnas i regel som längst under 12 mån, men kan förlängas vid särsk. behov fr.o.m. 1 feb 2014.	Lönekostnad: max 890 kr/dag = 19 580 kr/mån. Soc.avgift omfattas av taket. Handledarstöd: 150 kr/dag de tre första mån och sedan 100 kr/dag, vilket innebär i snitt 2 500 kr/mån under ett år.	Nej.	Nej.
Anordnarstöd i sysselsättn.fasen	Arbetsgivare som uppfyller villkoren för att ta emot deltagare som ingår i sysselsättningsfasen.	Ingen lönekostnad, anordnarstöd 225 kr/dag under max 2 år.	Anordnarstöd: 225 kr/dag, vilket motsvarar 4 950 kr/mån.	Nej.	Nej.
Instegsjobb	Fått uppehållstillstånd under de senaste 36 mån, samt studerar (eller har fått löfte om att studera) SFI.	80 % av lönekostnad, max 800 kr/dag. Handledarstöd om 50 kr/dag utgår under de tre första mån. Max 24 mån (anvisning 6 mån i taget). Om anställning avser heltid max 12 mån.	Lönekostnad: max 800 kr/dag = 17 600 kr/mån Soc.avgift omfattas av taket. Handledarstöd: 50 kr/dag de tre första mån, vilket innebär i snitt 270 kr/mån under ett år.	Nej.	Nej.
Nystartsjobb (NSJ)	Arbetslös, sjukskriven eller anställd hos Samhall i minst 12 mån (6 mån om under 26 år och arbetslös 6-12 mån). Vissa nyanlända som fått uppehållstillstånd under senaste 36 mån. Fängelsedömda som beviljats vistelse utanför anstalt eller villkorligt frigiven och ej fullgjort 12 mån prøvtid. Personer som deltar i JUG och ej uppfyller andra villkor. Fr.o.m. 2013 gäller dubbel kompensation av AG-avgifter även för ungdomar under 26 år som varit utan arbete eller frånvarande från arbetslivet i minst 12 mån.	62,84 % (motsvarar dubbel AG-avgift) av bruttolön för personer som är minst 26 år. 31,42 % för personer mellan 20-25 år som varit arbetslösa 6-12 mån (46,91 % om sjukskriven). Under lika lång tid som personen varit arbetslös, max 5 år, vissa undantag finns. För personer 26 år och över motsvarar detta 48% av lönekostnaden. För personer mellan 20-25 år som varit arbetslösa 6-12 mån motsvarar detta 36% av lönekostnaden, kombinerat med neds. av ag för unga (ej sjukskrivna).	Det har inte tidigare funnits någon lönetak. Fr.o.m. april 2015 kommer ett tag på 22000 sek införas. Snittkostnad 2012: 12 075 kr/mån <i>varav</i> Dubbel nedsättning, över 26 år: 12 800 kr/mån (andel 89,4 %) Enkel nedsättning, under 26 år: 5 700 kr/mån (andel 10,5 %) Enkel nedsättning plus nedsättning med faktisk avgift, unga sjuka: 7 300 kr/mån (andel 0,1%)	Ja.	Ja.

YI-stöd	Unga 15–24 år som anställs inom ramen för yrkesintroduktionsavtal. Minst 15% utb el handl.	Ord. ag-avgift (31,42 % av bruttolönen) och handledarstöd på 115 kr/dag i max 12 mån. Lön minst 75% om tid i utb/handl är 25% el mer.	Tak för lönesubv, bruttolön: 18 750 kr/mån (dvs 25% av 25 000) Handledarstöd: 115 kr/dag = 2 500 kr/mån	Ja.	Ja.
Lönebidrag	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som ej bedöms få/behålla arbete om ej stödet lämnas.	Upp till 100 % av bruttolön**, max 16 700 kr/mån + sociala avgifter på lön upp till tak. Enligt AF:s RB för 2014 får den genomsnittliga bidragsandelen inte överstiga 66%. Merkostnad om bidragsandel >80% och allmännyttig organisation. Max 48 mån (beslut tas för 12 mån i taget).	Bruttolön: 759 kr/dag = 16 700 kr/mån Soc. avgift utanför tak*: 286 kr/dag = 6 291 kr/mån Merkostnad: 0/70 kr/dag 0/1 540 kr/mån Tot: 1 045/1 115 kr/dag = 22 991/24 531 kr/mån	Ja.	Ja.
Utvecklings- anställning	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Anställning ska avse ett anpassat arbete för att arbetsförmågan ska utvecklas.	Upp till 100 % av bruttolön**, max 16 700 kr/mån + sociala avgifter på lön upp till tak. Merkostnad till AG. Max 24 mån (beslut tas för max 12 mån i taget). Genomsnittlig bidragsandel ca 76,9 %. Förstärkt anordnarbidrag vid utv. anställning hos Samhall.	Bruttolön: 759 kr/dag = 16 700 kr/mån Soc. avg utanför tak*: 286 kr/dag = 6 291 kr/mån Merkostnad: 130/230 kr/dag = 2 860/5 060 kr/mån Totalt: 1 175/1 275 kr/dag = 25 851/28 051 kr/mån	Ja.	Nej.
Trygghets- anställning	Personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.	Upp till 100 % av bruttolön**, max 16 700 kr/mån + sociala avgifter på lön upp till tak. Ingen bortre stödgräns (omprövas efter 4 år). Merkostnad till AG. Genomsnittlig bidragsandel ca 67,5 %	Bruttolön: 759 kr/dag = 16 700 kr/mån Soc. avg utanför tak*: 286 kr/dag = 6 291 kr/mån Merkostnad: 130 kr/dag = 2 860 kr/mån Totalt: 1 175 kr/dag = 25 851 kr/mån	Ja.	Ja.
OSA	Personer med funktionsnedsättning på grund av socialmedicinskt funktionshinder, långvarig och svårt psykisk sjukdom eller som är berättigad till insats via lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.	Upp till 100 % av bruttolön**, max 16 700 kr/mån + sociala avgifter på lön upp till tak. Ingen bortre stödgräns. Genomsnittlig bidragsandel ca 74,6%	Bruttolön: 759 kr/dag = 16 700 kr/mån Soc. avgift*: 286 kr/dag = 6 291 kr/mån Merkostnad: 0 kr Totalt: 1 045 kr/dag = 22 991 kr/mån	Ja.	Nej.
Samhall	Personer med funktionsnedsättning vars arbetsförmåga är så nedsatt att han eller hon inte kan få annat arbete och vars behov inte kan tillgodoses genom andra insatser.	Merkostnadsersättning inkluderar ersättning för lönekostnader.	Merkostnadsersättningen från staten uppgår till 4 405 mnkr och är kopplade till mål om t.ex. 24,4 miljoner arbetade timmar för anställda personer med funktionsnedsättning, 40 % av nyrekrytering från prioriterade grupper samt ekonomiska mål.	Ja.	Nej.

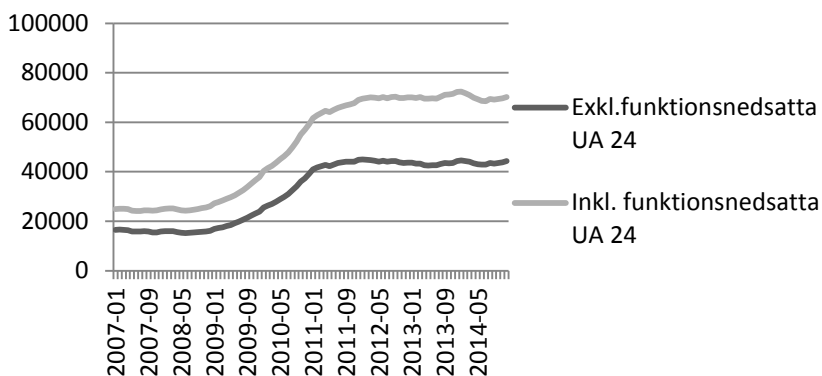
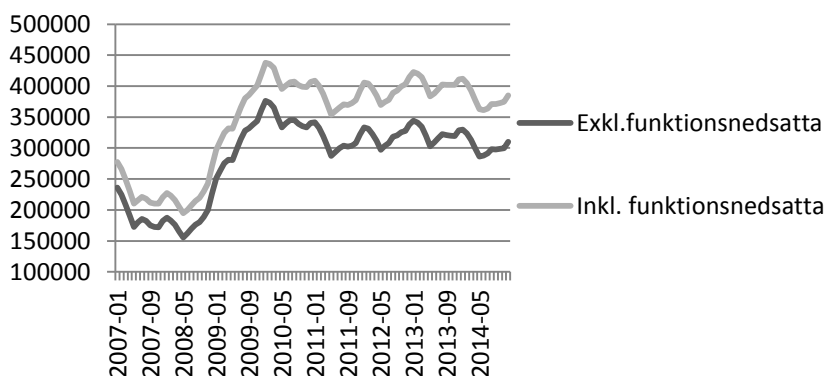
* AF räknar lönebidrag till 38,22 % på lön upp till taket på beslut tagna från och med september 2012. Tidigare beslut beräknades med 40,59 % för lönebidrag.

** Bidragsandelen ska beslutas med hänsyn till arbetstagarens grad av nedsättning i arbetsförmåga

Volymen i subventionerade anställningar

Diagram 1 Antal utan arbete. Inklusiva respektive exklusive personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Totalt och för individer utan arbete mer än 24 månader (UA 24).

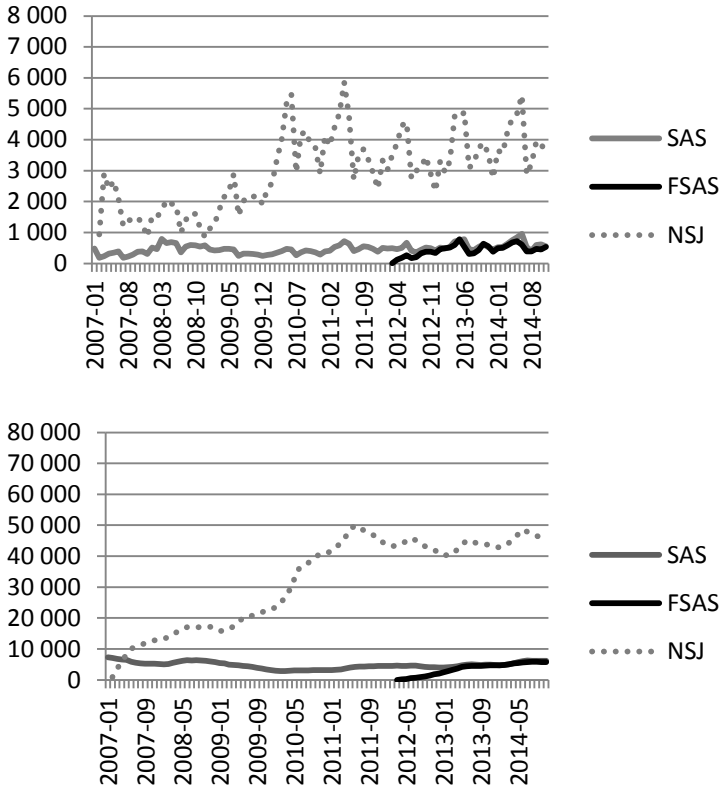
2007-2014



Not: UA 24 avser personer som är öppet arbetslösa eller deltar i program med aktivitetsstöd och varit sammanhängande utan arbete i 24 månader

Diagram 2 Volymen i generella subventionerade anställningar.

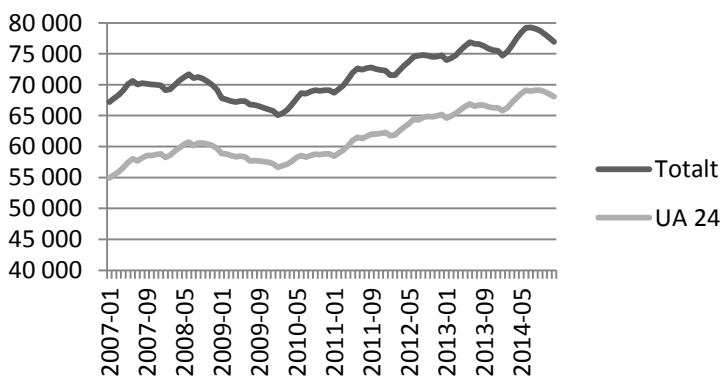
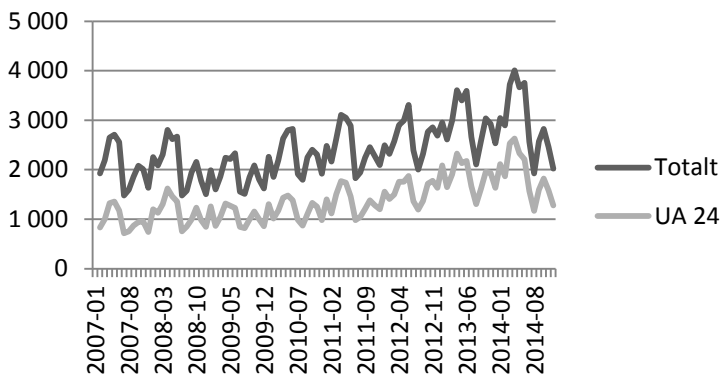
Inflöde (övre panelen) och kvarstående (nedre panelen) 2007-2014



Not: Särskilt anställningsstöd (SAS), förstärkt särskilt anställningsstöd (FSAS), och nystartsjobb (NSJ).

Diagram 3 Volymer i subventionerade anställningar för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Inflöde (övre panelen) och kvarstående (nedre panelen) 2007-2014



Not: Inkluderar lönebidrag, offentligt skyddad anställning, trygghetsanställning, kulturarvslyftet, utvecklingsanställning, utvecklingsanställning hos Samhall. UA 24 är volymer för individer som varit utan arbete minst 24 månader.